中国治边机构史

赵云田 著

现代中国藏学文库





中国藏学出版社

【现代中国藏学文库】

主　　编：拉巴平措

执行主编：张　羽　新

中国治边机构史

赵云田　著

中国藏学出版社

回责任编辑:丁辛 鲁虹　回封面设计:李建雄　回版式设计:天朗

图书在版编目(CIP)数据
中国治边机构史/赵云田著.—北京:中国藏学出版社,2002 ISBN 7-80057-443-1
Ⅰ.中… Ⅱ.赵… Ⅲ.边疆-行政管理-国家机构-历史-中国-商代~民国 Ⅳ.D691.2
中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第020331号

中国治边机构史

赵云田　著

中国藏学出版社出版
新华书店北京发行所发行
北京牛山世兴印刷厂印刷
开本:850×1168　1/32　印张:13.625　字数:318千
印次:2002年12月第1版第1次　印数:500册
ISBN 7-80057-443-1/K·82

定价:35.00元

《现代中国藏学文库》总叙

中国是藏学的故乡。西藏是中国不可分割的重要组成部分,藏族是中华民族大家庭的重要成员。这些正是藏学研究产生、发展的最根本条件,也是藏学研究取之不尽、用之不竭的源泉。在中华大地上成长发展起来的这门人文社会科学,现在已经成为世界性的显学。为了展示中国藏学研究的成果,加强同世界同行的学术交流,促进藏学研究的繁荣发展,为西藏和其他藏区的两个文明建设服务,在中国藏学研究中心的领导下,我们编辑出版的这套《现代中国藏学文库》丛书,主要包括四个方面的内容:中国藏学家(包括港澳台学者)的学术专著;具有重要价值的藏学文献(包括现代学者辑录的历史文献);译成汉文的藏文学术名著;获得博士学位的藏学论文(对于优秀的硕士研究生论文酌情予以收录)。所有收入的论著,均以学术价值为惟一衡量标准,文学作品、游记、通俗读物等暂不收录。作为中国藏学研究的一项基本建设工程,我们将把这项工作长期坚持下去。我们期望得到海内外藏学家的大力支持。

中国藏学出版社

2002年10月

目　录

第一章　商周时期的治边机构

第一节　商朝的宾

我国从夏朝就开始了多民族国家形成的进程，然而从文献记载和考古发掘资料看，作为国家政权组成部分的治边机构，却萌芽于商朝，是商朝政府为了处理同周边民族的关系而特意设置的。

商朝是我国历史上建立的第二个奴隶制国家，从公元前十八世纪到前十二世纪，立国六百余年。形成于夏朝的夏族，在商朝又有了新的发展，融合进来了新的民族成分，活动区域更加扩大。作为商朝的主体民族，她有时亦被称为商族，或华夏族。华夏族居住的区域，北至孤竹（今河北省卢龙县），南邻荆蛮（今长江流域），东至少奄（今山东省曲阜），西达少周（今陕西省岐山一带），大体上同于商朝的中心区域，“左孟门，右太行，常山在其北，大河经其南”①。

商朝除生活在中心区域的华夏族以外，在周边地区还有相对

---

① 《史记》卷六五，《吴起传》。

华夏族来说的少数民族。有从事于游牧生产的在北方的鬼方、土方、御方等,统称为北狄,在西方的氐、羌、昆夷等,统称为西戎。也有从事于农耕生产的在东方的尸方、儿方、人方等,统称为东夷,在南方的荆、庸、越等,统称为南蛮。北狄民族制造的青铜器和玉石装饰品,既有北方民族特点,又有深受华夏族影响的痕迹①。古籍上"氐羌来宾"②,"昔有成汤,自彼氐羌,莫敢不来享,莫敢不来王,曰商是常"③ 等记载,反映了西戎民族首领对商朝的朝贡。商的都城到东夷各民族居住地区有大道相通④。南蛮各民族制造的陶器和青铜器具有明显的中原特色⑤。这一切都说明了商朝政府和周边民族有着频繁的经济文化联系。

商朝在中央政府中设置了"宾"的官职⑥。"宾,掌诸侯朝觐之官","教民以礼待宾客,相往来也"⑦。"宾,掌宾客之官也"⑧。结合前述"氐羌来宾",宾也应负责接待周边地区少数民族的首领,是商朝中央政府中负责边疆民族事务的官员。

第二节 周朝的小行人和其他职官

公元前 1122 年周武王伐纣,商亡,周朝建立;公元前 256

---

① 山西省文物工作委员会:《建国以来山西省考古和文物保护工作的成果》,载《文物考古工作三十年》,第 57 至 58 页,文物出版社 1979 年版。

② 《竹书纪年》卷上,上海中华书局《四部备要》本。

③ 《毛诗正义》卷二〇,《十三经注疏》本,世界书局影印,下同。

④ 参阅郭宝钧:《中国青铜器时代》,第 145 页,三联书店 1963 年版。

⑤ 参阅江西省历史博物馆:《江西考古三十年》,载《文物考古工作三十年》。

⑥ 参阅张晋藩、王超:《中国政治制度史》,第 34 页,中国政法大学出版社 1987 年版。

⑦ 《尚书正义》卷一二,《十三经注疏》本。

⑧ 参阅前引《中国政治制度史》第 34 页。

年，周朝为秦所灭，存世总计八百多年。周朝在发展过程中，以公元前770年周平王迁都洛邑（今河南省洛阳市）为界，分为前后两个时期。前一时期史称西周，国家政权基本统一；后一时期史称东周，又以公元前476年为界，分为春秋、战国两个阶段。春秋阶段，国家政权由基本统一而走向诸侯国林立的局面，战国阶段发展为齐、楚、燕、韩、赵、魏、秦七国争霸的局面。

周二十四世王周景王曾对晋平公言及周朝的疆域："我自夏以后稷，魏、骀、芮、岐、毕，吾西土也；及武王克商，蒲姑、商奄，吾东土也；巴、濮、楚、邓，吾南土也；肃慎、燕、亳，吾北土也"[①]。实际上，西周统一时期的疆域要比上述广阔得多。周朝西部所属的羌、髳、蜀等族，已达今青海东部、四川中部地区；东部所属的徐夷、淮夷、莱夷等族，已达今渤海、黄海、东海；南部所属的巴、濮等族，已达今长江以南地区；北部所属的肃慎等族，也已达今东北地区。在周朝辽阔的疆域内，主体民族华夏族居住在北至长城、南至长江、中沿黄河的中原一带，少数民族多分布在周边地区。"东方曰夷，被发文身，有不火食者矣。南方曰蛮，雕题交趾，有不火食者矣。西方曰戎，被发衣皮，有不粒食者矣。北方曰狄，衣羽毛穴居，有不粒食者"[②]。这是对生活在周边地区习俗、语言以及经济生活不同的各少数民族情况的具体写照。此外，史书上记载的"九夷、八蛮、六戎、五狄"[③]，"九夷、八狄、七戎、六蛮"[④] 等，也是周朝统治者对周边少数民族情况认识的反映。周边各少数民族和周朝政府有着密切的关系，首领要臣服

① 《左传》，昭公九年，《十三经注疏》本。
② 《礼记正义》卷一二，《十三经注疏》本。
③ 《礼记正义》卷三一，《十三经注疏》本。
④ 《尔雅注疏》卷七，《十三经注疏》本。

于周朝,臣服的标志就是承认周朝统治者"君主"的地位,并呈纳贡赋,古籍上"要服者贡,荒服者王"[①]、"肃慎贡楛矢、石砮"[②] 的记载,说的正是这一种情况。为此,周边民族首领要定时到周朝的都城朝觐周王。"宾于四门,四门穆穆"[③],是朝觐情况的真实写照。周朝统治者以一定的礼仪接待他们:"九夷之国,东门之外,西面北上;八蛮之国,南门之外,北面东上;六戎之国,西门之外,东面南上;五狄之国,北门之外,南面东上"[④]。周朝政府还设置译员,详细了解周边民族的情况。古籍中对此记载说:"四夷入诸夏,因译而通,同形均气,语不相晓,虽五帝三王,不能去译"[⑤] 周朝统治者对周边民族实行"修其教不易其俗,齐其政不易其宜"[⑥] 的政策,并在中央政府中设置了管理机构。

记载周朝官制比较完备的典籍莫过于《周礼》,它保存了许多宝贵资料。根据金文研究可知,《周礼》所记有许多和周朝金文中的职官相合,说明《周礼》一书的内容基本可信[⑦]。根据《周礼》记载,周朝管理周边民族事务的官员及其职掌是:小行人,"掌邦国宾客之礼籍,以待四方之使者"[⑧]。象胥,"通夷狄之言"[⑨],"掌蛮夷闽貉戎狄之国使,掌傅王之言而谕说焉,以和亲之。若以时入宾,则协其礼与其辞言传之。凡其出入送迎之礼

① 《国语》卷一,《周语上》,上海古籍出版社 1978 年版。
② 《史记》卷四七,《孔子世家》。
③ 《尚书正义》卷三,《十三经注疏》本。
④ 《礼记正义》卷三一,《十三经注疏》本。
⑤ 《诸子集成》第七册,《论衡·变虚篇》,中华书局 1986 年版影印本。
⑥ 《礼记正义》卷一二,《十三经注疏》本。
⑦ 参阅张亚初、刘雨:《西周金文官制研究》,第 111—112 页,中华书局 1986 年 5 月版。
⑧ 《周礼注疏》卷三七,《十三经注疏本》。
⑨ 《周礼注疏》卷三七,《十三经注疏本》。

节、币帛、辞令而宾相之"①。掌客,"掌四方宾客之牢礼、饩献、饮食之等数,与其政治"②。职方氏,"掌天下之图,以掌天下之地,辨其邦国、都鄙、四夷、八蛮、七闽、九貉、五戎、六狄之人民,与其财用九谷六畜之数要,周知其利害"③。怀方氏,"掌来远方之民,致方贡,致远物而送迎之,达之以节,治其委积馆舍饮食"④。

东周时期,周王室力量日益衰弱,"蛮、夷、戎、狄,其不宾也久矣"⑤,"中国不振旅,蛮夷入伐"⑥,周朝和周边民族的关系发生了急剧的变化。与此同时,各诸侯国力量日渐强大,列国之间相互征伐,强凌弱,众暴寡,最后发展为七强国争战不已局面。随着各国之间外交活动的日益展开,许多诸侯国都设置了"行人",以主外事活动,同时还设有"封人",掌管边疆事务⑦。战国时期的齐国,曾设有"大行"官职,负责礼仪宾客,其属官有"谒者"、"主客"。谒者负责接待宾客,主客负责礼仪宾客⑧。在这些宾客中,就包括周边少数民族的首领。

---

① 《周礼注疏》卷三七,《十三经注疏本》。
② 《周礼注疏》卷三七,《十三经注疏本》。
③ 《周礼注疏》卷三七,《十三经注疏本》。
④ 《周礼注疏》卷三七,《十三经注疏本》。
⑤ 《国语》卷一七,《楚语上》。
⑥ 《春秋左传正义》卷二六,《十三经注疏》本。
⑦ 参阅前引《中国政治制度史》第93页。
⑧ 参阅前引《中国政治制度史》第118页。

第二章 秦汉时期的治边机构

第一节 秦朝的典客、典属国及南海等郡

秦始皇二十六年(前221年),秦灭齐,结束了战国纷争的局面,建立了统一的专制主义中央集权的封建王朝。秦朝的建立在我国历史上具有重要意义,它不仅奠定了我国多民族统一国家的发展基础,而且在国家政治制度和行政建置方面多所建树。秦朝的治边机构,既与处理边疆地区少数民族事务有关,也是秦朝创建的政治制度和行政建置的组成部分。

秦朝是我国多民族统一国家历史的发端。秦并六国以后,疆域空前辽阔,“东至海暨朝鲜,西至临洮、羌中,南至北向户,北据河为塞,并阴山至辽东”[①]。在秦朝境内和周边地区,除居住着华夏族以外,还生活着众多的少数民族。在东北边疆,有夫余、沃沮、涉貊、挹娄、乌桓、鲜卑、高句丽等族。在北部边疆,有匈奴族。在西北边疆,有羌、氐等族以及西域各城郭政权。在南部边疆,有夷、越等族,在上述众多的少数民族中,北逐匈奴,南

① 《史记》卷六,《秦始皇本纪》。

抚夷越，在秦朝政府与边疆少数民族关系中占有突出地位。

秦朝开创了我国封建政治制度和行政建置的新局面。为了保证封建君主的权威和尊贵，嬴政改“王”为“皇帝”，自称“朕”，命令叫“制”和“诏”，从形式上保证了最高统治者的独裁和专制。此外，一整套政治制度和行政建置的创立，则从内容上保证了高度的中央集权。在政治制度方面，设立了丞相、太尉、御史大夫，称三公，以及奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、宗正、治粟内史、少府、中尉等官，称九卿。他们职掌不同，地位不等，本质上都是皇帝的辅佐。在行政建置方面，地方实行郡县制。秦朝建立之初，即“分天下以为三十六郡”，以后又增加到四十六郡，“郡置守、尉、监”。“郡守掌治其郡；有丞、尉，掌佐守典武职甲卒；监御史掌监郡”[①]。郡以下为县，县置令（长），受郡守节制。

秦朝的治边机构，有中央和地方之分。在中央机构中，除属于九卿之一的典客外，还有典属国。典客“掌诸归义蛮夷，有丞”。典属国“掌蛮夷降者”[②]。据《睡虎地秦墓竹简》，秦朝称归附的较大少数民族和部落为属邦，到汉代因避刘邦讳，改称属国。从职掌的不同可以看出，典客和典属国是两个不同的机构。典客所掌“蛮夷”为“归义”者，具有友好往来的性质；典属国所掌“蛮夷”是“降者”[③]，亦即归附的较大的少数民族或部落。总之，秦朝中央政府中设有两个治理边疆民族事务的机构，一为典客，负责接待和秦朝有友好往来关系的边疆民族首领，一为典属国，具体管理已经归附秦朝的边疆民族事务。另从文献记载和出土材料中可以看出，秦朝与边疆少数民族首领之间有婚姻关系。

---

① 《史记》卷六，《秦始皇本纪》。

② 《汉书》卷一九上，《百官公卿表第七上》。

③ 参阅林剑鸣：《秦代中央官制简论》，《西北大学学报》1983年第1期。

“巴氏为蛮夷君长，世尚秦女”[1]，讲的就是这种情况。可以想见，正是处理包括婚姻在内的边疆少数民族的各种事务，秦朝才在中央政府中设立了相应的机构。

秦朝治理边疆民族的地方机构是郡县和道。秦始皇统一全国后，曾分别向南方夷越和北方匈奴用兵。用兵南部边疆越族地区过程中，五十万大军分五路进发，其中两路顺利，三路受挫，最后派史禄凿通灵渠，连接湘水和漓水，解决了运粮问题，形势才得好转。秦始皇三十三年(前 214 年)，秦始皇又“发诸尝逋亡人、赘婿、贾人略取陆梁地”[2]。陆梁地即岭南地区。秦朝政府统一这些地区后，设立三郡，即南海郡，治番禺(今广东省广州市)，辖番禺、龙川、四会、揭阳等县；桂林郡，治广郡(今广西凌乐县东)，所辖县的情况不详；象郡，治临尘(今广西崇左县)，辖临尘、镡城等县。后来又把五十万罪徒谪戍到这一带加强统治。郡以下设道。所谓道，就是秦朝政府设在边疆少数民族地区的县，对此，史书和地下考古发掘物中记述：“凡县主蛮夷曰道”[3]。“南郡守腾谓县、道啬夫”[4]。据不完全统计，西汉时共有道三十二个[5]，其中大部分是秦朝设置的。道的设立，反映了秦朝统治边疆少数民族地区不同于内地的形式。

秦朝还注意经略西南夷地区。西南夷居住在邛、筰、昆明等地，均在今云南省境内。秦始皇统一中原地区后，派常頞在以往僰道的基础上修建了新道，新道因山路险峻，宽只五尺，被称为“五尺道”。它由僰道(今四川省宜宾)过石门(今云南省盐津豆

---

① 《后汉书》卷八六，《南蛮列传》。另参阅《睡虎地秦墓竹简》《法律答问》。

② 《史记》卷六，《秦始皇本纪》。

③ 《后汉书》志第二八，《百官五》。

④ 《睡虎地秦墓竹简》第 15 页。

⑤ 《汉书》卷八下，《地理志下》。

沙关),经朱提(今昭通)达味县(今曲靖),并转达滇池(今晋宁)。五尺道的修建,沟通了西南边疆地区和秦政府的联系。秦朝在这里“尝通为郡县”[①],“置吏”管理[②]。

秦始皇在南伐夷越的同时,又北逐匈奴,派大将军蒙恬率三十万军队攻占了河南地(今内蒙古河套南伊盟一带),并乘胜渡过黄河,据守阳山(今临河县西北狼山)、北假(今河套以北、大青山以南地区)。秦政府在匈奴旧地重新设立了九原郡,治九原(今内蒙古包头市西北),以及四十四县。秦政府又迁内地百姓到这一地区屯垦,还把原赵、燕、秦所筑长城重加修整连接起来,西起临洮(今甘肃省岷县境),东达辽东,建成一条漫长的防御线。秦始皇三十五年(前 212 年),秦始皇决定修筑一条直道,“堑山埋谷千八百里”[③],从咸阳经上郡(今陕西省榆林东南)、云阳直达九原。秦政府在北部边疆地区设置郡县,以及采取的相应措施,加强了对北部边疆地区的管辖。

秦朝在东北边疆地区亦设有郡县。秦统一全国前,燕国在东北设有三郡,即辽东郡、右北平郡和辽西郡。秦灭燕后,统一了东北边疆地区,便沿燕建置仍设三郡,辽东郡治襄平(今辽宁省辽中),辽西郡治阳乐(今辽宁省锦州西北),右北平郡治无终(今天津市蓟县)。秦朝还保留边疆少数民族首领王、长称号,或称“臣邦君长”,或称“臣邦君公”,通过他们加强对边疆少数民族的统治,正如清人钱大昕所说:秦“初虽有郡名,仍令其君长治之”[④]。

---

① 《史记》卷一一七,《司马相如传》。
② 《史记》卷一一六,《西南夷列传》。
③ 《史记》卷八八,《蒙恬传》。
④ 《潜研堂文集》三六,郡考。

第二节 汉朝的大鸿胪、客曹及地方建置

秦二世皇帝胡亥三年(前207年),赵高杀死二世,立二世兄子子婴为秦王。汉王刘邦元年(前206年)十月,刘邦进据咸阳,子婴投降,秦朝灭亡。此后经过四年战争,刘邦打败项羽。汉高帝五年(前202年)二月,刘邦称帝,定都长安,史称西汉。居摄二年(8年),王莽代汉,定国号为新,西汉灭亡。更始元年(23年),农民起义军推翻王莽政权,立刘玄为帝。建武元年(25年)六月,西汉皇族刘秀即帝位,定都洛阳,史称东汉。延康元年(220年),曹丕废汉献帝,东汉灭亡。两汉存世总计四百余年。

汉朝是我国多民族统一国家进一步形成和发展的时期。一方面,随着汉朝的建立,我国主体民族华夏族逐渐改称汉族,反映了这一民族共同体的新的发展。另一方面,我国边疆地区各少数民族也有了不同程度的发展,和中原内地的联系更为密切。北方的匈奴族时兴时衰,和汉朝的关系战和相兼,当匈奴族分为南北的时候,南匈奴直接置于汉朝中央政府的管辖之下,北匈奴也经常向汉朝派遣使节。西域城郭政权众多,有时"三十六国"[①],有时"五十五国"[②],最初服属于匈奴,后来匈奴势微,汉通西域,开通了著名的"丝绸之路",西域便接受了汉朝政府派遣官吏的管辖。其中,乌孙、鄯善、于阗、龟兹、大宛、焉耆、车师前、车师后等,和汉朝关系尤为密切。东北边疆民族众多,有朝鲜、夫余、沃沮、乌桓、鲜卑、高句丽等,它们有的和中原内地很早就有密切关系,有的或服属于匈奴,或服属于汉朝。其中的鲜卑族,

① 《汉书》卷九六上,《西域传上》。

② 《后汉书》卷八八,《西域传》。

在匈奴族退出北方之后，从东北一隅来到大漠南北，成为这一地区的主宰，和汉朝有和有战。对于东北边疆地区各少数民族，汉朝政府设官管理。西部边疆地区的羌、氐等族，内部经常发生争斗，他们在汉朝政府的统治下，有时也发起反抗斗争。南部边疆的夷、越等族，和中原内地关系密切，汉朝政府在这一地区通过采取划分行政区域、派遣官吏、册封少数民族首领等措施加强统治。

在政治制度和行政建置方面，汉朝承袭了秦朝制度，又有所发展。在中央机构中，随着尚书权力越来越大，客曹尚书亦主管边疆少数民族地区事务。在地方机构中，实行郡国制，即设立郡县，又有分封的王国和侯国，"皇子封王，其郡为国"，"列侯所食县为侯国"[①]。汉武帝时设立的州刺史最初本为监察官员，后来逐渐演变为郡县以上的行政长官，州也成为郡县以上的一级行政建置。此外，治理边疆少数民族事务的官员的设置更加具体。

汉朝的治边机构有中央和地方之分。在中央机构中，先是承继秦制，也称典客，西汉景帝中元六年(前 144 年)更名"大行令"，武帝太初元年(前 104 年)，改称"大鸿胪"，王莽时称典乐，东汉复名大鸿胪，属官有行人、译官、别火三令丞，以及郡邸长丞[②]。大鸿胪"掌诸侯及四方归义蛮夷"，"及四方夷狄封者"[③]。行人，武帝以后改为大行令，也称大行。"事之尊重者遣大鸿胪，而轻贱者遣大行"[④]。可见大行所掌和大鸿胪基本相同，不过有轻重之分罢了。译官，即翻译，是适应中原汉族和边疆少数民族

① 《后汉书》志第二八，《百官五》。
② 《汉书》卷一九上，《百官公卿表七上》。
③ 《后汉书》志第二五，《百官二》。
④ 《汉书》卷五，《景帝纪》，师古注二年春二月。

语言不通的需要而设立的。别火，狱令官，主治改火之事[①]，具体负责饮食。因为少数民族饮食习惯不同，需要另外开伙[②]。郡邸长丞，"主诸郡之邸在京者也"[③]，"郡国朝宿之舍，在京师者曰邸"[④]，是负责京师馆舍居住的官员。大鸿胪的属官还有：使主客，负责具体接待边疆民族使者；大鸿胪文学，大行治礼丞，均负责礼仪方面的具体事务。西汉中期以前，还设有典属国，"别主西方夷狄朝贡侍子"[⑤]，"掌蛮夷降者"[⑥]，成帝河平元年（前28年）六月，典属国被罢免，合并大鸿胪[⑦]。

汉朝中央政府中治理边疆民族事务的官员还有客曹尚书等。尚书在秦朝是少府的属官，有尚书令、尚书仆射、尚书丞等。秦朝还设有左右曹诸吏，官无职事，将军大夫以下都可以加授。汉朝初年，尚书仍隶属于少府。汉武帝时，使左右曹诸吏分平尚书奏事。昭帝即位，大将军霍光领尚书事。成帝初，大将军王凤又录尚书事。这样，尚书的权力逐渐扩大，"出纳王命，赋政四海，权尊势重，责之所归"[⑧]。西汉成帝建始四年（前29年），初置尚书四员，丞四人，常侍曹主公卿事，二千石曹主郡国事，民曹主吏民上书事，客曹主外国夷狄事。东汉光武帝时，尚书权力进一步扩大，"选举诛赏，一由尚书，尚书见任，重于三公"[⑨]。于是

---

① 《汉书》卷一九上，《百官公卿表七上》，如淳注典客条。

② 参阅安作璋、熊铁基：《秦汉官制史稿》上册，第164页，齐鲁书社1984年版。

③ 《汉书》卷一九上，《百官公卿表七上》，如淳注典客条，师古注典客条。

④ 《秦汉官制史稿》上册，第164页。

⑤ 《后汉书》志第二五，《百官二》。

⑥ 《汉书》卷一九上，《百官公卿表七上》。

⑦ 《汉书》卷一九上，《百官公卿表七上》。

⑧ 《后汉书》卷六三，《李固传》。

⑨ 《后汉书》卷四六，《陈忠传》。

分二千石曹为二,又分客曹为南主客曹、北主客曹,改常侍曹为吏曹,成为六尚书,减二丞,只置左右二丞。客曹掌羌胡朝会。光武帝时还置尚书郎,每尚书领六郎。尚书郎中,一人主匈奴单于营部,一人主羌夷吏民[①]。

汉朝治理边疆民族事务的地方机构,有以下几种形式:一为郡县,这方面也沿袭秦朝制度,对边疆少数民族集中的地方不称县,而称道。二为属国,即在归附的边疆少数民族地区置属国进行管辖。三是设立都护、中郎将、校尉等官,管辖边疆少数民族地区。具体而言,每郡置太守一人,二千石,丞一人。设在边疆地区的郡,丞称长史。还置农都尉,主屯田殖谷。又置属国都尉,主蛮夷降者。都尉之下,设诸曹掾史,办理具体事务[②]。相当于县一级的道,万户以上称令,秩千石,不满万户的称长,秩四百石,有丞、尉等属官。丞署文书,典知仓狱,尉主盗贼。每属国置都尉一人,比二千石,丞一人[③]。在西域,西汉时设西域都护府,东汉时设西域长史府,管辖西域。"西域都护加官,宣帝地节二年(前 68 年)初置,以骑都尉、谏大夫使护西域三十六国,有副校尉,秩比二千石,丞一人,司马、候、千人各二人"[④]。使匈奴中郎将一人,比二千石,主护南单于。护乌桓校尉一人,比二千石,主乌桓胡。护羌校尉一人,比二千石,主西羌。以上所设中郎将和各校尉,各"置从事二人,有事随事增之,掾随事为员"[⑤]。

---

① 《宋书》卷三九,《百官志上》。
② 以上参阅《后汉书》志第二八,《百官五》。
③ 以上参阅《后汉书》志第二八,《百官五》。
④ 《汉书》卷一九上,《百官公卿表七上》。
⑤ 以上参阅《后汉书》志第二八,《百官五》。

第三节 西域都护府等军政机构

西域都护府是汉朝治理西域的最高地方军政机构，它的设立既是汉朝粉碎匈奴势力，使西域和中原内地关系日益密切的结果，也是汉朝加强对西域统治而采取的重要措施。

西域的概念有狭义和广义之分。从狭义上讲，指“匈奴之西，乌孙之南”，“东则接汉，厄以玉门、阳关，西则限以葱岭”，“东西六千余里，南北千余里”[①]，即今新疆天山以南、昆仑山以北、西包帕米尔、东接甘肃省的广大地区。从广义上说，西域还包括天山以北、葱岭以西地区。汉朝西域都护府管辖范围是广义上西域的一部分。

汉朝西域政权林立，民族众多，既有从事畜牧业的乌孙、鄯善等国，又有以农耕为主的于阗、疏勒、龟兹、大宛、焉耆等国，还有以畜牧业为主也从事农耕的车师前、车师后等国。他们有的属于氐羌族系统，有的属于阿拉伯族系统，也有的是介于氐羌和匈奴之间的民族[②]。西汉初年，西域处在匈奴控制之下。“匈奴西边日逐王置僮仆都尉，使领西域，常居焉耆、危须、尉黎间，赋税诸国，取富给焉”[③]。然而西域诸国虽属匈奴，但“不相亲附，匈奴能得其马畜旃罽，而不能统率与之进退”[④]。这为西汉政府经营西域提供了条件。

建元元年（前140年），汉武帝刘彻即位。武帝从降服的匈

① 《汉书》卷九六上，《西域传上》。

② 参阅翁独健主编：《中国民族关系史纲要》，第133至135页，中国社会科学出版社1990年2月版。

③ 《汉书》卷九六上，《西域传上》。

④ 《汉书》卷九六下，《西域传下》。

奴人那里了解到："匈奴破月氏王，以其头为饮器，月氏遁逃而常怨仇匈奴，无与共击之"[1]，于是，便募人往月氏，建立共击匈奴的联盟。张骞以郎应募前往，不料途经匈奴境时被拘留，十年后才得逃脱。后来在大宛王帮助下，张骞到达月氏。当时月氏已"臣大夏而居，地肥饶，少寇，志安乐，又自以远汉，殊无取胡之心"。张骞"不能得月氏要领"[2]，返归汉朝。张骞此次出使西域，从建元二年(前 139 年)到元朔三年(前 126 年)，历时十三载，虽然联合月氏共击匈奴的目的没有达到，但是了解了许多西域情况，也反映了西汉政府结好西域的愿望。元狩五年(前 118 年)，张骞奉命第二次出使西域，目的是招乌孙东还"居故浑邪之地，与汉结昆弟"，"断匈奴右臂"[3]。当时乌孙王已经年老，又畏惧匈奴，不愿东还，但表示可遣使随张骞来汉都长安，并求娶汉朝公主。于是，张骞一方面派副使分赴大宛、康居、大月氏、大夏、安息、身毒、于阗、扜弥及诸旁国，一方面和乌孙使者数十人还汉。乌孙使"见汉人众富厚，归报其国，其国乃益重汉"[4]。后来，张骞派往大宛等处的使者也相继回到汉都长安。这样，西汉政府便打通了前往西域的道路。此后，"汉使者去西域者频于道，岁中使者多至十余辈，远者八九岁，近者数岁而返"[5]。

匈奴贵族极力反对汉通西域，派"奇兵时时遮击使西国者"，还唆使车师、楼兰等"攻击汉使"[6]。为了维护与西域的关系，西汉政府进行了与匈奴争夺西域的战争。早在元狩二年(前 121

---

① 《史记》卷一二三，《大宛传》。
② 《史记》卷一二三，《大宛传》。
③ 《史记》卷一二三，《大宛传》。
④ 《史记》卷一二三，《大宛传》。
⑤ 《史记》卷一二三，《大宛传》。
⑥ 《史记》卷一二三，《大宛传》。

年),汉武帝就派骠骑将军霍去病出战河西,沉重打击了匈奴势力,匈奴浑邪王归降汉朝,河西地区纳入汉朝版图。这不仅有利于汉通西域,而且为汉和匈奴争夺西域创造了条件。元封三年(前108年),西汉政府派赵破奴击退匈奴后,从河西地区进入西域,击败了车师和楼兰。太初三年(前102年),西汉大将李广利又降服大宛,这产生了很大影响,"西域震惧,多遣使来贡献,汉使西域者益得职。于是自敦煌西至盐泽(今罗布泊)往往起亭,而轮台、渠犁皆有田卒数百人,置使者校尉领护,以给使外国者"[①]。轮台(今新疆轮台)、渠犁、尉犁(今新疆库尔勒)置使者校尉,是西汉政府在西域设立行政建置的开端。西域都护府设立后,使者校尉便成为西域都护的下属机构。

汉昭帝元凤四年(前77年),西汉政府设立了伊循都尉。伊循都尉的设立与楼兰归附汉朝有关。楼兰位于白龙堆沙漠西南,是出阳关以后西域南道的一个重要地区。张骞通使西域后,西汉往西域使者不断,楼兰"负水儋粮,送迎汉使",感到难以承受,便"改劫汉使","又数为匈奴耳目,令其兵遮汉使"[②]。汉武帝派赵破奴攻楼兰,虏楼兰王,楼兰降服于西汉,贡献方物。匈奴得知这一情况,便发兵攻楼兰。楼兰王感到"小国在大国间,不两属无以自安"[③],便遣一子质匈奴,一子质汉。后来楼兰政局有变,楼兰王为匈奴所使,其弟尉屠耆则归降西汉。元凤四年,汉大将军霍光派傅介子往楼兰刺杀其王,立尉屠耆为楼兰王,并改楼兰名为鄯善。尉屠耆离西汉都城长安时,向昭帝表示:"身在汉久,今归,单弱,而前王有子在,恐为所杀。国中有伊

① 《汉书》卷九六上,《西域传上》。
② 《汉书》卷九六上,《西域传上》。
③ 《汉书》卷九六上,《西域传上》。

循城，其地肥美，愿汉遣一将屯田积谷，令臣得依其威重。”于是，西汉政府派遣司马一人，吏士四十人，“田伊循以填抚之”①。此后不久，西汉政府又置都尉。西域城护府设置后，伊循都尉也成为西域都护府的下属机构。

汉宣帝地节二年（前68年），西汉政府在西域设立了护鄯善以西使者。这是西汉政府在西域设立的一个比较重要的行政建置。它也是西汉政府和匈奴争夺车师取得胜利的产物。车师又名姑师，位于今吐鲁番以及托克逊县的东部，鄯善的西部，对汉朝和匈奴连同西域都具有十分重要的地位。从汉武帝天汉二年（前99年）起，汉朝政府就多次派兵出击车师，以保护在渠犁的屯田兵。汉宣帝地节二年，西汉政府又派侍郎郑吉等在渠犁屯田，进攻车师。地节三年（前67年），车师王终于归附西汉。郑吉因破车师有功，“迁卫司马，使护鄯善以西南道”②。这样，郑吉便成为西汉政府在西域设立的第一任“护鄯善以西使者”③。

汉宣帝神爵二年（前60年），西汉政府设立了西域都护府，管辖西域军政事务。如前所述，西汉设立使者校尉、伊循都尉、护鄯善以西使者等官员机构后，在西域的影响越来越大，车师、楼兰（鄯善）、渠犁、龟兹等国都和西汉建立了隶属关系。就在西汉势力在西域日益扩大的情况下，神爵二年，匈奴内部又发生了变乱。匈奴日逐王先贤禅率一万二千人、小王将十二人归降了西汉。西汉政府派郑吉往迎，并护送到京师长安。日逐王被封为归德侯。日逐王领地在今蒙古国西南，即杭爱山南端，与西域北部相邻。日逐王直接统领僮仆都尉管辖西域。因此日逐王归

① 《汉书》卷九六上，《西域传上》。

② 《汉书》卷七〇，《郑吉传》。

③ 《汉书》卷九六上，《西域传上》。

附西汉,使匈奴在西域的统治力量土崩瓦解。郑吉“既破车师,降日逐,威震西域,遂并护车师以西北道,故号都护。都护之号自吉始焉”①。西汉政府任命郑吉为西域都护后,宣帝又发布诏书,其中写道:“都护西域骑都尉郑吉,拊循外蛮,宣明威信,迎匈奴单于从兄日逐王众,击破车师兜訾城,功效茂著。其封吉为安远侯,食邑千户”②。郑吉于是设西域都护府,又设西域副校尉为辅佐官,治乌垒城(今轮台县东),“镇抚诸国,诛伐怀集之。汉之号令班西域矣”③。西域都护府设立后,匈奴僮仆都尉便不复存在,匈奴势力退出了西域。作为西汉政府在西域的最高军政机构,西域都护府统领各地屯田校尉,管辖整个西域地区,还“督察乌孙、康居诸外国动静,有变以闻。可安辑,安辑之;可击,击之”④。

汉元帝初元元年(前48年),西汉政府在车师前部交河城置戊己校尉,管理屯田等事务。西汉政府统一西域后,为了解决驻军的给养,非常重视开展屯田活动。地节三年(前67年),郑吉就曾派吏卒三百到车师前开展屯田。对此,匈奴单于大臣曾表示:“车师地肥美,近匈奴,使汉得之,多田积谷,必害人国,不可不争也”⑤。正因为车师前土地肥沃,适宜屯田,所以郑吉非常重视这一地区。他曾上书西汉政府,提出只有增加在车师前的屯田士卒,才能使车师前和渠犁等地成犄角之势,不为匈奴所扰。于是,西汉政府巩固了在西域的统治之后,便设立了戊己校尉,作为西域都护府的下属机构,主要管理屯田,同时亦协助西

---

① 《汉书》卷七〇,《郑吉传》。
② 《汉书》卷七〇,《郑吉传》。
③ 《汉书》卷七〇,《郑吉传》。
④ 《汉书》卷九六上,《西域传上》。
⑤ 《汉书》卷九六下,《西域传下》。

域都护安辑各城邦政权，管理地方治安。戊己校尉秩比二千石，其属官有丞、司马各一人，候五人，秩比六百石。这里应当指出的是，戊己校尉是戊校尉和己校尉的合称，实际上是两个官职，以“戊己方位居中，处置校尉亦处西域之中，故名”①。

宜禾都尉设立于东汉明帝永平十六年(73年)，是东汉政府驱逐匈奴势力出西域而采取的一项措施。西汉末年，政治腐败，社会经济凋敝，失去了对西域的控制。东汉明帝即位后，中原内地社会安定，国力强盛，开始谋求发展同西域的关系。这时西域各政权之间相互斗争不已，北匈奴也极力在西域扩张势力。永平十五年(72年)，谒者仆射耿秉上书，提出抗击匈奴，恢复汉朝在西域的统治。他具体建议：“先击白山得伊吾，破车师，通使乌孙诸国，以断其右臂，伊吾亦有匈奴南呼衍王一部，破此，复为折其左角，然后匈奴可击也”②。明帝采纳了这一建议，于永平十六年派兵分四路出击匈奴。其中一路由奉车都尉窦固等统领羌胡骑兵西出酒泉，到达天山东部，击败了驻守在伊吾的匈奴南呼衍王，并驱逐其至蒲类海。为了进一步扩大东汉在西域的势力，窦固便在伊吾地区设立了宜禾都尉，统辖留守吏士在伊吾卢城屯田。宜禾都尉的设立，为东汉政府恢复在西域的统治奠定了基础。到永平十七年(74年)，东汉政府便恢复了西域都护、戊己校尉等建置③。

西域长史设立于东汉章帝建初八年(83年)，这是东汉政府为加强在西域的统治而采取的一项措施。当时，由于班超等人的努力，以及西域各城邦政权要求隶属于汉的迫切愿望，东汉和

---

① 《汉书》卷一九上，《百官公卿表上》，师古注。

② 《资治通鉴》卷四五，汉纪三七，明帝永平十五年。

③ 《后汉书》卷八八，《西域传》。

西域的关系有所恢复和发展。不料明帝死、章帝即位(76 年)、东汉政权有所变化之时,焉耆与龟兹发生变乱,杀害了西域都护陈睦,北匈奴也乘机出兵围困了戊已校尉的驻地。由于东汉政府出兵七千人往救,戊已校尉才得以安全撤离西域。鉴于匈奴势力在西域的日益增长,东汉政府被迫下令撤销西域都护和戊已校尉,同时也令军司马班超返回洛阳。东汉政府命令班超撤回内地消息传出后,疏勒举国忧恐,其都尉甚至以刀自刭。于阗王侯以下也都号泣,有的还抱班超马脚阻止其行。在这种情况下,班超没有执行东汉政府的命令,而是再次返回疏勒,力图稳定西域局势。建初三年(78 年),班超率疏勒、康居、于阗、拘弥兵一万人攻破姑墨石城,“欲因此叵平诸国”[①],便上疏东汉政府请兵。东汉政府以徐干为假司马,将弛刑及义从千人援助班超。班超与徐干会合后,首先击破不久前复叛的疏勒都尉番辰,然后准备进攻龟兹,以乌孙兵强,又上书东汉政府,要求遣使招慰乌孙。东汉政府采纳了班超的意见,于建初八年“拜超为将兵长史,假鼓吹幢麾”[②],以徐干为军司马,同时派遣卫候李邑护送乌孙使者,赐大小昆弥以下锦帛。东汉西域长史就这样产生了,班超即为首任西域长史。长史相当于副都护。东汉安帝延光二年(123 年),东汉政府废除西域都护后,西域长史又成为东汉政府在西域的最高军政建置。

伊吾司马是东汉政府继宜禾都尉之后在伊吾地区设立的基层政权机构。东汉安帝延光二年,敦煌太守张珰上书陈三策,提出了击匈奴、复西域的具体建议。廷议中,尚书陈忠上疏,又提

① 《后汉书》卷四七,《班超传》。
② 《后汉书》卷四七,《班超传》。

出“折冲万里，震怖匈奴”，“以西抚诸国”[1] 的具体措施。安帝采纳了这些建议，以班勇为西域长史，率领弛刑士五百人西屯柳中，破平车师。顺帝永建二年(127 年)，班勇又击降焉耆，于是龟兹、疏勒、于阗、莎车等十七国均归附东汉。六年(131 年)，顺帝“以伊吾旧膏腴之地，傍近西域，匈奴资之，以为钞暴，复令开设屯田如永元时事，置伊吾司马一人”[2]。伊吾司马作为西域长史的下属机构，统率军队，兼管屯田，为反击匈奴、巩固东汉政府在西域的统治做出了贡献。

以上所述，是汉朝政府在西域设立西域都护府和西域长史府等军政机构的基本情况。此外，还应指出，西域都护府和西域长史府管辖下的西域各城郭政权，也是汉朝治边机构的组成部分，在维护汉朝对西域的统治中起了显著作用。因此，在探述汉朝治边机构过程中，它们的情况不容忽视。

西域都护府等管辖下的西域地方政权基本情况可见下表[3]：

地区名	设官情况
鄯善(楼兰)	辅国侯、却胡侯、鄯善都尉、击车师都尉、左右且渠、击车师君各一人，译长二人。
且末	辅国侯、左右将、译长各一人。
小宛	辅国侯、左右都尉各一人。
精绝	都尉、左右将、译长各一人。
拘弥	辅国侯、左右将、左右都尉、左右骑君各一人，译长二人。

① 《后汉书》卷八八，《西域传》。
② 《后汉书》卷八八，《西域传》。
③ 参阅《汉书》卷九六上，《西域传上》；卷九六下，《西域传下》。

地区名	设官情况
于阗	辅国侯、左右将、左右骑君、东西城长、译长各一人。
皮山	左右将、左右都尉、骑君、译长各一人。
大宛	副王、辅国王各一人。
莎车	辅国侯、左右将、左右骑君、备西夜君各一人，都尉二人，译长四人。
疏勒	侯、击胡侯、辅国侯、都尉、左右将、右右骑君、左右译长各一人。
尉头	左右都尉各一人，左右骑君各一伤。
乌孙	相，大禄，左右大将二人，侯三人，大将、都尉各一人，大监二人，大吏一人，舍中大吏二人，骑君一人。
姑墨	侯、辅国侯、都尉、左右将、左右骑君各一人，译长二人。
温宿	辅国侯、左右将、左右都尉、左右骑君、译长各二人。
龟兹	大都尉丞、辅国侯、安国侯、击胡侯、却胡都尉、击车师都尉、左右将、左右都尉、左右骑君、左右力辅君各一人，东西南北部千长各二人，却胡君三人，译长四人。
乌垒	城都尉、译长各一人。
渠犁	城都尉一人。
尉犁	侯、安世侯、左右将、左右都尉、击胡君各一人，译长二人。
危须	击胡侯、击胡都尉、左右将、左右都尉、左右骑君、击胡君、译长各一人。

地区名	设官情况
焉耆	击胡侯、却胡侯、辅国侯、左右将、左右都尉、击胡左右君、击车师君、归义车师君各一人,击胡都尉、击胡君各二人,译长三人。
乌贪訾离	辅国侯、左右都尉各一人。
卑陆	辅国侯、左右将、左右都尉、左右译长各一人。
卑陆后	辅国侯、都尉、译长各一人,将二人。
郁立师	辅国侯、左右都尉、译长各一人。
单桓	辅国侯、将、左右都尉、译长各一人。
蒲类	辅国侯、左右将、左右都尉各一人。
蒲类后	辅国侯、将、左右都尉、译长各一人。
西且弥	侯、左右将、左右骑君各一人。
东且弥	侯、左右都尉各一人。
劫	辅国侯、都尉、译长各一人。
狐胡	辅国侯、左右都尉各一人。
山	辅国侯、左右将、左右都尉、译长各一人。
车师前	辅国侯、安国侯、左右将、都尉、归汉都尉、车师君、通善君、乡善君各一人,译长二人。
车师后	击胡侯,左右将、左右都尉、道民君、译长各一人。

另外,还有戎卢、渠勒、乌秅、西夜、蒲犁、依耐、无雷、难兜、桃槐、休循、捐毒、车师都尉、车师后城长等西域地方政权,也都属于西域都护府等管辖。

西域各地方政权所设官员除受西域都护府等管辖外，还必须经过汉朝中央政府批准和任命，才能在其辖境内行使职权。一般情况下，汉朝中央政府对他们的任命多采用三种形式，即册封、授节传和赐印绶。册封即给以封号，或封王、或封侯、或封都尉、司马等，均视具体情况而定。授节传即以"节传"为凭证，西域各地方政权被汉朝中央政府任命的官吏，可代表汉朝中央政府传达号令，施行赏罚。赐印绶即汉朝中央政府把印和绶颁发给西域各地方政权官吏，作为他们行使权力的象征。

第四节　护羌校尉和金城属国

在汉朝西部的广阔地区，包括今甘肃、青海、四川西部、新疆昆仑山区和西藏，生活着羌族。其中，居住在今甘肃、青海境内黄河及其支流湟水一带的羌人，又称西羌，和中原内地有比较密切的关系，汉朝政府设护羌校尉进行管理。

羌族当时处于由原始社会向阶级社会过渡阶段，"不立君长，无相长一，强则分种为酋豪，弱则为人附落"，过着游牧生活，"所居无常，依随水草，地少五谷，以产牧为业"[①]。西羌社会经济生活发展较快，有了一定的农业，畜牧业仍占主导地位，即所谓"少五谷，多禽兽，以射猎为事"[②]。在向阶级社会过渡中，奴隶制的剥削形式已经出现。西羌当时分成许多部落，主要的有先零部、烧当部、罕幵部、牢姐部、封养部以及研种部等。

西汉初年，匈奴势力强大，西羌附属于匈奴。汉景帝时，西羌研种部不堪忍受匈奴贵族的奴役和压榨，率众归附西汉，求守

---

① 《后汉书》卷八七，《西羌传》。

② 《后汉书》卷八七，《西羌传》。

陇西塞,西汉政府把他们迁徙到狄道(今甘肃临洮县)、安故(今甘肃临洮县南)、临洮(今甘肃岷县)、氐道(今甘肃礼县西北)、羌道(今甘肃岩昌县西南)等地,和当地汉族百姓杂居生活。

汉武帝元狩二年(前121年),西汉政府派大将霍去病出居延击匈奴,匈奴浑邪王投降,匈奴与西羌的联系被割断。西汉政府在西羌人居住地区设立酒泉、武威、张掖、敦煌四郡,“通道玉门,隔绝羌胡,使南北不得交关”[①],同时筑令居塞(今甘肃永登县境内)防守。元鼎五年(前112年),西羌先零部联合封养部、牢姐部等,与匈奴相通,合兵十余万,进攻令居、安故,包围枹罕(今甘肃临夏县)。西汉政府派遣将军李息、郎中令徐自为领兵十万前往征讨,很快平息了西羌各部的扰乱。为有效地管理西羌,西汉政府“始置护羌校尉,持节统领”[②]。以后,西汉政府又对西羌采取恩抚措施,封各部首领为王、侯、君等[③]。于是,“四夷宾服,边塞无事”[④]。西汉政府设立护羌校尉管理西羌取得了一定成效。

西汉末年,中原内地社会动荡,导致“四夷内侵”,西羌各部也“还据西海为寇”,“寇金城、陇西”,“发其众与汉相拒”[⑤]。光武帝建武九年(33年),司徒掾班彪上言:“今凉州部皆有降羌,羌胡被发左衽,而与汉人杂处,习俗既异,言语不通,数为小吏黠人所见侵夺,穷恚无聊,故致反叛。夫蛮夷寇乱,皆为此也。旧制益州部置蛮夷骑都尉,幽州部置领乌桓校尉,凉州部置护羌校尉,皆持节领护,理其怨结,岁时循行,问所疾苦。又数遣使驿通

---

① 《后汉书》卷八七,《西羌传》。
② 《后汉书》卷八七,《西羌传》。
③ 《汉书》卷六九,《赵充国传》。
④ 《后汉书》卷八七,《西羌传》。
⑤ 《后汉书》卷八七,《西羌传》。

动静,使塞外羌夷为吏耳目,州郡因此可得儆备。今宜复如旧,以明威防"①。光武帝采纳了班彪的建议,东汉政府重新设立了护羌校尉,持节如旧。谒者窦林、度辽将军吴棠、陇西太守张纡、张掖太守邓训、蜀郡太守聂尚等都曾任护羌校尉②,反映了东汉政府对护羌校尉一职的重视。

汉朝政府不仅设立护羌校尉管理西羌事务,而且建立金城属国等,管辖羌人居住地区。

金城属国建立于汉宣帝神爵二年(前60年)。先是神爵元年,西汉政府派光禄大夫义渠安国去西羌处理有关事务,义渠安国举措失当,"召先零羌诸豪三十余人,以尤桀黠,皆斩之。纵兵击其种人,斩首千余级"③,结果引起羌人反抗,举兵围攻金城郡。西汉政府征调各方面军队六万余人,由后将军赵充国率领前往镇压。神爵二年五月,"羌虏降服,斩其首恶大豪杨玉、酋非首,置金城属国以处降羌"④。金城属国都尉治所最初在金城郡允吾县西。西汉政府以金城郡管辖从事农耕有户籍的汉族百姓,以金城属国管理从事畜牧业没有户籍的羌族牧民,在一个地区实行两套管理制度,是"因其故俗"政策的体现。东汉建立后,沿袭西汉制度,继续设立金城属国,由护羌校尉代行属国尉职权管辖金城湟水两岸的羌族牧民。

这里还应提到安定属国。安定属国设立于汉武帝元狩三年(前120年),最初是为了安置匈奴降众,属国都尉治所在安定郡三水县(今宁夏同心县东)。安定属国内的吏民除匈奴族外,还

---

① 《后汉书》卷八七,《西羌传》。
② 《后汉书》卷八七,《西羌传》。
③ 《资治通鉴》卷二六,汉纪一八,宣帝神爵元年。
④ 《汉书》卷八,《宣帝纪》。

有羌族。这些羌人或为匈奴贵族掠夺的奴隶，或是从陇西、天水等郡自愿迁徙而来。西汉时，安定属国内的羌族人口不占多数，也不掌权。东汉时，由于匈奴人有的汉化，有的外迁，而大批羌人则移居此地，所以安定属国内的羌族人口已占多数。正是从这个意义上，我们认为安定属国也是汉朝政府管理西羌的行政建置之一。

第五节　使匈奴中郎将及安定等属国

汉朝管辖北部边疆地区匈奴族的军政建置是使匈奴中郎将。这是汉朝和匈奴族关系发展演变过程中，匈奴族归附汉朝以后，汉朝政府为了加强管理而专门设置的机构。

西汉初建时，以冒顿为单于的匈奴十分强大，东袭击东胡，西击走月氏，南并楼烦、白羊河南王，“悉复收秦所使蒙恬所夺匈奴地者”，“控弦之士三十余万”[①]。当时匈奴已建立奴隶制政权，“置左右贤王，左右谷蠡王，左右大将，左右大都尉，左右大当户，左右骨都侯”[②]。以下又设二十四长，长以下再设千长、百长、什长、裨小王、相、封、都尉、当户、且渠等官属。这一套比较严密的组织系统，提高了匈奴骑兵的战斗力，“见敌则逐利，如鸟之集”[③]。汉高帝七年(前200年)，匈奴精骑四十万把汉高帝刘邦围困平城，高帝采用重币贿赂单于阏氏之计，才得解围。这是汉朝和匈奴最初关系中双方力量的真实写照。

鉴于“天下之民肝脑涂地，父子暴骨中野不可胜数，哭泣声

① 《史记》卷一百十，《匈奴传》。
② 《史记》卷一百十，《匈奴传》。
③ 《史记》卷一百十，《匈奴传》。

未绝,伤痍者未起"[①],"丈夫从军旅,老弱转粮饷,作业剧而财匮,自天子不能具钧驷,而将相或乘牛车,齐民无藏盖","米至石万钱,马一匹则百余"[②] 这种严重的社会经济问题,西汉初年,西汉政府采取了"休养生息"政策,对匈奴则"奉宗室女公主为单于阏氏,岁奉匈奴絮缯酒米食物各有数,约为昆弟"[③],采取和亲政策,这一定程度上减少了和匈奴的武力对抗。经过六十余年的恢复,西汉国力日益强盛,到汉武帝元光元年(前 134 年),西汉政府对匈奴的政策发生了变化,在马邑设伏企图围歼匈奴骑兵,就是这种变化了的政策的反映。从此,西汉政府变和亲为武力出击,和匈奴开始了长时期的争战,双方互有胜负。

汉宣帝本始三年(前 71 年),西汉政府和匈奴的关系发生了新的变化。如前所述,一方面,这一年西汉政府支援乌孙出击匈奴,"匈奴民众死伤而去者,及畜产远移死亡不可胜数,于是匈奴遂衰耗"。另一方面,乌孙、丁令、乌桓合击匈奴,"所杀数万级,马数万匹,牛羊甚众。又重以饿死,人民死者什三,畜产什五,匈奴大虚弱,诸国羁属者皆瓦解,攻盗不能理"[④]。在军事上不断失利的情况下,汉宣帝地节三年(前 67 年),匈奴又遇到严重灾荒,"人民畜产死十六七"[⑤]。就在匈奴力量遭到严重削弱之时,汉宣帝神爵二年(前 60 年),虚闾权渠单于死,为争夺单于位,匈奴统治阶级内部发生分裂。神爵四年(前 58 年),在右贤王屠耆堂已成为握衍朐鞮单于之后,居于东边的姑夕王和乌禅幕以及左地贵人又立稽侯狦为呼韩邪单于。两单于之间发生了激战,

① 《史记》卷九九,《刘敬传》。
② 《史记》卷三〇,《平准书》。
③ 《史记》卷一百十,《匈奴传》。
④ 《汉书》卷九四上,《匈奴传上》。
⑤ 《汉书》卷九四上,《匈奴传上》。

握衍朐鞮单于兵败自杀，部无宁日。虽然呼韩邪单于取得了胜利，一度统一匈奴各部，但是不久，即汉宣帝五凤三年（前55年）又有西边休旬王自立为闰振单于，东边呼屠斯自立为致支单于，匈奴再次陷于分裂，相互间争战不已。汉宣帝甘露元年（前53年），致支战败闰振，闰振自杀；致支又战败呼韩邪，夺居单于庭。呼韩邪部下左伊秩訾王劝呼韩邪"称臣入朝事汉，从汉求助，如此匈奴乃定"。左伊秩还针对一些匈奴贵族的反对意见强调指出："事汉则安存，不事则危之"[①]。在这种情况下，"呼韩邪从其计，引众南近塞，遣子右贤王铢娄渠堂入侍。致支单于亦遣子右大将驹于利受入侍"[②]。匈奴归附了西汉政府。

甘露二年（前52年），呼韩邪单于到达五原塞，并表示希望在甘露三年（前51年）正月朝贺宣帝。届时，西汉政府派遣车骑都尉韩昌往迎。呼韩邪单于在甘泉宫朝见了汉皇帝，西汉政府宠以殊礼，位在诸侯王之上，赞谒称臣而不名，赐以冠带衣裳，黄金玺戾绶，玉具剑，佩刀，弓一张，矢四发，棨戟十，安车一乘，鞍勒一具，马十五匹，黄金二十斤，钱二十万，衣被七十七袭，锦锈绮谷杂帛八千匹，絮六千斤。当汉宣帝从甘泉宫到池阳宫，登上渭桥时，"诸蛮夷君长王侯数万"[③]，迎于渭桥下。呼韩邪单于在长安居住一月有余，返回故地时，"自请愿留居光禄塞下，有急保汉受降城"。西汉政府派遣长乐卫尉高昌侯董忠、车骑都尉韩昌率骑兵一万六千，又发边郡士马数千，送呼韩邪单于出朔方鸡鹿塞，汉宣帝"诏忠等留卫单于，助诛不服"[④]。董忠等奉命保卫单

① 《汉书》卷九四下，《匈奴传下》。
② 《汉书》卷九四下，《匈奴传下》。
③ 《汉书》卷九四下，《匈奴传下》。
④ 《汉书》卷九四下，《匈奴传下》。

于,诛伐叛逆,成为西汉政府设立使匈奴中郎将的前奏。呼韩邪单于在西汉政府的帮助下,不久便统一了匈奴各部。到汉元帝即位时,大漠南北匈奴故地已成为西汉政府管辖的地区。此后,西汉政府又派中郎将官员前往匈奴传达诏令,解决各方面事务。汉成帝河平元年(前 28 年),西汉政府派遣中郎将王舜出使匈奴,调查匈奴右皋林王伊邪莫演的情况。绥和元年(前 8 年),乌珠留若鞮单于立,西汉政府又派遣中郎将夏侯藩等人出使匈奴祝贺。此后,西汉政府派遣往匈奴处理各种事务的中郎将还有丁野林、韩隆、王骏等。由于西汉政府经常派遣中郎将出使匈奴处理各种有关事务,到东汉时,使匈奴中郎将就成为东汉政府管理匈奴事务的官员。

东汉建立初年,"方平诸夏,未遑外事"[①],直到建武六年(30 年),东汉政府才派归德侯刘飒出使匈奴,匈奴也派使节朝献东汉。不久,东汉政府又派遣中郎将韩统前往匈奴,"赂遗金币,以通旧好"[②]。建武二十二年(46 年),匈奴发生灾荒,"连年旱蝗,赤地数千里,草木尽枯,人畜饥疫,死耗太半"[③]。匈奴害怕东汉此时乘机进兵,便遣使到渔阳求和亲,东汉政府派遣中郎将李茂往会。这时,匈奴内部发生了争夺单于位的斗争。匈奴单于舆不按规定传位给其弟右谷蠡王伊屠知牙师,而是传位其子,并为此把伊屠知牙师杀死。这引起前单于乌珠留若鞮之子比的怨愤。比声言:"以兄弟言之,右谷蠡王次当立;以子言之,我前单于长子,我当立"[④]。比当时任匈奴右薁鞬日逐王,统领匈奴南

① 《后汉书》卷八九,《南匈奴传》。

② 《后汉书》卷八九,《南匈奴传》。

③ 《后汉书》卷八九,《南匈奴传》。

④ 《后汉书》卷八九,《南匈奴传》。

部。当舆之子立为单于后，比便率所领南边八部众四五万人归附东汉。建武二十四年（48年），八部大人共议立比为呼韩邪单于，袭其祖父号。这样，匈奴开始分裂为南北两部。建武二十五年（49年），南匈奴单于遣使朝贡东汉政府，“奉藩称臣，献国珍宝，求使者监护”[①]。于是，建武二十六年（50年），东汉政府派遣中郎将段彬等人出使南匈奴，在五原西部塞八十里处立庭，“令中郎将置安集掾史，将弛刑五十人，持兵弩随单于所处，参辞讼，察动静”[②]。汉朝管理匈奴事务的专职官员使匈奴中郎将就这样产生了。使匈奴中郎将的设立，有助于汉朝北部边疆的稳定，以及匈奴人民生活的安定。

汉朝政府除设置使匈奴中郎将管理匈奴族事务外，还设立了安定属国、天水属国、西河属国、上郡属国、五原属国、张掖属国等管辖归附的匈奴族部众。

安定属国前面从管理羌族的角度已有所述及，这里从管理匈奴族的角度再作补充说明。安定属国又称三水属国、北地属国。天水属国属国都尉治天水郡勇士县。元狩二年（前121年），汉武帝命骠骑将军霍去病领兵出击匈奴。霍去病出陇西、北地，先后斩杀了封地在河西的匈奴折兰王、卢侯王，俘获了浑邪王子、单桓王、酋涂王，以及各部相国、都尉、裨小王等不计其数。不久，河西地区仅存的匈奴浑邪王和休屠王也归附了西汉。匈奴降众前后总计八万余人。西汉政府“乃分徙降者于边五郡故塞外，而皆在河南，因其故俗，为属国”[③]。安定属国和天水属国就这样设立了。安定属国主要安置浑邪王部众，境内既有匈

① 《后汉书》卷八九，《南匈奴传》。

② 《后汉书》卷八九，《南匈奴传》。

③ 《史记》卷一一一，《骠骑列传》。

奴族，也有羌族。天水属国主要安置匈奴族折兰、卢胡二部众，并且只存在于西汉，东汉时不复设立。

西河属国最初设立于汉武帝元狩四年（前 119 年）以后，属国都尉治西河郡美稷县（今内蒙古准噶尔旗东北），安置归附的匈奴族伊酋若王部众。汉昭帝末年，“西河属国胡伊酋若王亦将众数千人叛”①，西河属国的建置遂撤。汉宣帝五凤二年（前 56 年），匈奴“呼韩邪单于左大将乌厉屈与父呼速累乌厉温敦皆见匈奴乱，率其众数万人南降汉，封乌厉屈为新城侯，乌厉温敦为义阳侯”②，西汉政府又设立西河属国，安置归降的匈奴部众。东汉建武二十五年（49 年），匈奴南单于归汉，西河属国复设。

上郡属国，设置时间不详，属国都尉治所在上郡龟慈县，安置归附的匈奴部众。汉元帝初元五年（前 44 年），“上郡属国降胡万余人亡入匈奴”③，“上郡属国归义降胡万余人反去”④，上郡属国遂撤。东汉永元二年（90 年）复置。

五原属国，汉武帝元狩年间（前 122 年至前 117 年）设立，属国都尉治所在五原郡蒲泽县。

张掖属国，设立于汉武帝太初年间（前 104 年至前 101 年）张掖郡成立之后。当时，境内已有匈奴、羌、月氏等少数民族部众，西汉政府遂设置属国，管辖这些游牧民族。

第六节　护乌桓校尉、辽东属国及东北边疆的郡县

汉朝政府管辖东北边疆少数民族的地方机构是护乌桓校

① 《汉书》卷七九，《冯奉世传》。
② 《汉书》卷九四下，《匈奴传下》。
③ 《汉书》卷九，《元帝纪》。
④ 《汉书》卷七九，《冯奉世传》。

尉、辽东属国以及有关的郡县。

护乌桓校尉是汉朝政府管辖乌桓等少数民族的行政官员,其设立是汉朝政府与匈奴争夺对乌桓的控制,并最终统一乌桓各部的结果。

乌桓是东胡的一支,早在战国时期就和中原内地有密切关系。西汉初年,乌桓被匈奴冒顿单于击破,散部退保乌桓山,因以为号,成为匈奴左地的一部分,受匈奴役属,“岁输牛马羊皮,过时不具,辄没其妻子”[①]。汉武帝元狩四年(前 119 年),骠骑将军霍去病打败匈奴左贤王,把匈奴左地的乌桓迁徙到上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东五郡塞外,“为汉侦察匈奴动静”[②],其首领可以每年一次朝见汉朝皇帝。为了加强对乌桓的管理,西汉政府设置了护乌桓校尉,“拥节监领之,使不得与匈奴交通”[③]。此后,乌桓日益强大。汉昭帝元凤三年(前 78 年),乌桓发兵击匈奴,并发单于冢,以报当年冒顿之怨。匈奴大怒,进行反击,击败乌桓。西汉政府闻讯后,派度辽将军范明友率二万骑出辽东击匈奴。因匈奴远遁,范明友便乘机进击乌桓,“斩首六千余级,获其三王首而还。由是乌桓复寇幽州,明友辄破之”[④]。到汉宣帝时,乌桓“乃稍保塞降附”[⑤],成为西汉藩属。

汉宣帝本始元年(前 73 年),西汉政府联合乌孙出击匈奴,匈奴大败。汉平帝元始二年(2 年),因西域车师后王句姑亡降匈奴,西汉政府向匈奴提出不得接受降人的四条规定,其中一条

① 《后汉书》卷九〇,《乌桓鲜卑传》。
② 《后汉书》卷九〇,《乌桓鲜卑传》。
③ 《后汉书》卷九〇,《乌桓鲜卑传》。
④ 《后汉书》卷九〇,《乌桓鲜卑传》。
⑤ 《后汉书》卷九〇,《乌桓鲜卑传》。

即为乌桓降匈奴者不得受[1]。与此同时,西汉政府又通过护乌桓使者"告乌桓民,毋得复与匈奴皮布税"[2]。元始五年(5 年),匈奴按惯例派使者向乌桓征税,许多想经商的匈奴人也随使者前往。乌桓以"奉天子诏条,不当予匈奴税"[3],给以拒绝。匈奴使怒,捆打乌桓首领,反被乌桓酋豪昆弟杀死,随行的匈奴妇女马牛也被扣留。于是匈奴发左贤王兵攻打乌桓,乌桓分散,或走上山,或东保塞,乌桓再次遭受重大损失。王莽篡汉后,准备攻打匈奴,兴十二部军,派东域将严尤领乌桓、丁令兵屯代郡,皆质其妻子于郡县。乌桓士卒不服水土,恐久屯不休,多次请求返回故地。王莽不肯遣还,乌桓兵便私行逃亡,所质妻子则被杀害。由此乌桓怨恨王莽新朝,匈奴乘机笼络乌桓豪帅,再次统治乌桓部众。

东汉光武初年,乌桓与匈奴连兵为寇,代郡以东被害尤其严重。光武帝建武二十一年(45 年),东汉政府派伏波将军马援率三千骑兵出击乌桓。二十二年(46 年),匈奴发生内乱,乌桓乘机击破匈奴,匈奴北迁数千里,漠南地空。光武帝派人"以币帛赂乌桓"[4]。二十五年(49 年),辽西乌桓大人郝旦等九百二十二人归附东汉,诣阙朝贡,献奴婢、牛马及弓、虎豹貂皮。是时,边疆各少数民族使者朝贡不绝,络绎到达京都洛阳。光武帝便命大会劳飨,赠赐珍宝,并封八十一位乌桓渠帅为侯王君长,均移居塞内,分布于辽东、辽西、右北平、渔阳、广阳、上谷、代郡、雁门、朔方等沿边诸郡,允许和汉族百姓杂居,以保证其衣食,使他

---

① 《汉书》卷九四下,《匈奴传下》。
② 《汉书》卷九四下,《匈奴传下》。
③ 《汉书》卷九四下,《匈奴传下》。
④ 《后汉书》卷九〇,《乌桓鲜卑传》。

们协助东汉政府进攻匈奴、鲜卑。在这种情况下，司徒掾班彪上疏提出："乌桓天性轻黠，好为寇贼，若久放纵而无总领者，必复得侵掠居人，但委主降掾史，恐非所能制。臣愚以为宜复置乌桓校尉，诚有益于附集，省国家之边虑"[①]。应当承认，班彪上言中表现了不正确的民族观，这是我们今天不能同意的。不过，他提出主降掾史位轻言微，不足以统辖乌桓部众，应复设护乌桓校尉，确实是一种有远见的建议，无论是对东汉政府，还是对乌桓部众，都是一个可行的措施。就这样，东汉政府接受了班彪的建议，"复置校尉于上谷宁城，开营府，并领鲜卑"[②]。护乌桓校尉成了东汉政府管理乌桓、鲜卑等东北边疆少数民族的最高地方行政机构，同时，对东汉政府在边疆地区开展的乌桓与内地的互市贸易亦有监督之责。

近年，在内蒙古和林格尔县新店子乡小板申村发现一座东汉壁画墓，从车马出行图可知墓的主人曾任护乌桓校尉。墓中保存了宁城府图，图中画着墓主人饮宴观看百戏表演，以及许多"髡发"的乌桓、鲜卑人结队而入幕府广场的情景。壁画中，在一片类似市场的地方题有"宁市中"三字，反映了边疆少数民族和中原内地互市的情况。这座东汉壁画墓鲜明地揭示了护乌桓校尉在边疆少数民族与中原内地关系中所起的积极作用[③]。正因为护乌桓校尉有着重要作用，直到三国时期魏国仍设有这一行政建置。

辽东属国是东汉政府在安帝元初二年(115 年)前后设置的管理归附的乌桓、鲜卑等边疆少数民族的行政建置。前已指出，

---

① 《后汉书》卷九〇，《乌桓鲜卑传》。

② 《后汉书》卷九〇，《乌桓鲜卑传》。

③ 参阅内蒙古文物工作队等：《和林格尔汉墓壁画》，文物出版社 1978 年版。

西汉霍去病打败匈奴左贤王之后，乌桓部众大量迁入辽西、辽东两郡。东汉光武帝建武二十五年(49年)，辽东太守祭肜“以财利抚纳鲜卑大都护偏何，使招致异种，骆驿款塞”。这样，鲜卑族部众又进入了辽东地区。“自是匈奴衰弱，边无寇警，鲜卑、乌桓并入朝贡”[①]。汉和帝永元九年(97年)八月，“鲜卑寇肥如，辽东太守祭参下狱死”[②]。肥如是辽西郡的一个县，鲜卑寇扰时，杀死了不少东汉官吏。永元十六年(104年)，为了加强对归附的乌桓、鲜卑的管理，东汉政府“复置辽东西部都尉官”[③]。西部都尉，安帝时以为属国都尉，在辽东郡昌黎城。西部都尉官的设置成为东汉政府设立辽东属国的先声。汉安帝永初三年(109年)夏，“渔阳乌桓与右北平胡千余寇代郡、上谷。秋，雁门乌桓率众王无何，与鲜卑大人丘伦等，及南匈奴骨都侯，合七千骑寇五原，与太守战于九原高渠谷，汉兵大败，杀郡长吏”[④]。东汉政府便派车骑将军何熙、度辽将军梁慬率兵往击，乌桓、鲜卑等大败，无何乞降，鲜卑退走塞外。后来，“乌桓稍复亲附，拜其大人戎朱廆为亲汉都尉”[⑤]。元初二年(115年)秋，“辽东鲜卑围无虑县，州郡合兵固保清野，鲜卑无所得。复攻扶黎营，杀长吏”[⑥]。此后不久，东汉政府设置了辽东属国，加强对归附的乌桓、鲜卑部众的管辖。“辽东属国故邯乡，西部都尉，安帝时以为属国都尉，别领六城”[⑦]。六城为原辽西郡昌辽、宾徒、徒河，原辽东郡无虑、

① 以上参阅《资治通鉴》卷四四，汉纪三六，光武帝建武二十五年。

② 《后汉书》卷四，《孝和孝殇帝纪》。

③ 《后汉书》卷四，《孝和孝殇帝纪》。

④ 《后汉书》卷九〇，《乌桓鲜卑传》。

⑤ 《后汉书》卷九〇，《乌桓鲜卑传》。

⑥ 《后汉书》卷九〇，《乌桓鲜卑传》。

⑦ 《后汉书》志第二三，《郡国五》。

险渎、房。辽东属国都尉治昌黎道。辽东属国的部众，是归附东汉政府居于塞内的乌桓、鲜卑。未归附东汉政府而居于塞外的乌桓、鲜卑时常扰掠辽东属国，史书对此多有记述。顺帝阳嘉元年（132年）冬，鲜卑扰掠辽东属国，属国都尉耿晔移屯辽东无虑城进行抵抗。桓帝延熹六年（163年）夏，鲜卑千余骑又袭扰辽东属国。汉灵帝时，随着东汉王朝的衰弱，辽东属国停置。

汉朝在东北边疆少数民族居住地区设置的郡县，是汉朝政府加强对乌桓、朝鲜、高句丽等族统治的产物。关于乌桓和汉朝政府的关系，前已述及，此处不赘，只对朝鲜等族和汉朝政府的关系略作探述。前已指出，汉朝我国东北生活着朝鲜、夫余，挹娄、沃沮、涉貊、高句丽等族，他们居地相连，生活习俗相近，和汉朝政府关系密切。朝鲜是古称，周武王灭商，封箕子于朝鲜。箕子教以礼义田蚕，又制八条之教。人不相盗，夜不闭户，妇人贞信，饮食笾豆，风俗习惯多与内地相同。夫余在玄菟北千里，南与高句丽、东与挹娄接，土宜五谷，出名马、赤玉、貂豽，以员栅为城，有宫室、仓库、牢狱，食饮用俎豆。以六畜名官，有马加、牛加、狗加等。挹娄，古称肃慎，在夫余东北千余里，东滨大海，南与北沃沮接。有五谷、麻布，出赤玉、好貂。无君长，其邑落各有大人。臣属于夫余。东沃沮在高句丽盖马大山之东，东滨大海，北与挹娄、夫余，南与涉貊接，土肥美，宜五谷，善田种，言语、食饮、居处、衣服有似句丽，有邑落长帅。涉北与高句丽、沃沮，南与辰韩接，东穷大海，西至乐浪。涉及沃沮、句骊，原都属于朝鲜地。高句丽，南与朝鲜、涉貊，东与沃沮，北与夫余接。少田业，力作不足以自资。节于饮食，好修宫室，夫余别种，言语法则多同，官员名称有相加、对庐、沛者、古邹大加、主簿、优台、使者、帛

衣先人等。隶属沃沮、东涉[①]。武王封箕子于朝鲜之后,传四十余世,到侯准时,始自称王。汉初中原内地社会动荡,居住在原燕、齐、赵地的人便纷纷避居朝鲜,多达数万人。其中有燕人卫满,击败侯准而自立为王,占据朝鲜地。西汉惠帝、高后时(前194至前181年),辽东太守和卫满相约,"保塞外蛮夷,毋使盗边;蛮夷君长欲入见天子,勿得禁止"[②]。卫满得到西汉政府倚重后,便以兵威财物相继迫使邻近各族归属,并很快发展为占地方数千里的地方政权。卫满孙右渠为朝鲜王时,由于辰、真番等地方首领欲上书见汉朝皇帝,而被右渠所阻,逐渐产生反抗情绪,致使朝鲜地区局势不稳。汉朝政府为巩固朝鲜地方的统一,便发兵击朝鲜,在此前后还采取其他一系列措施。汉朝东北边疆少数民族地区郡县的设置,正是汉朝政府加强对乌桓、鲜卑、朝鲜、高句丽等少数民族的统治采取的行政措施。汉朝政府在东北边疆少数民族地区设置的郡县有[③]:

右北平郡,含今辽宁省西部的部分地区,战国时期就已设立,秦、汉继置。西汉初年为燕王封地,有十六县,其中字、石城、广成、白狼等县在今东北境内,东汉时只包括土垠、徐无、俊靡、无终四县。为乌桓居住地,设都尉等官管辖。

辽西郡,即辽水以西地区,战国时期设立,秦、汉继置。西汉时有十四县:且虑、海阳、新安平、柳城、令支、肥如、宾从、交黎、阳乐、狐苏、徒河、文成、临渝、累,东汉时辖五县:阳乐、海阳、令支、肥如、临渝,为乌桓居住地,设西部都尉、东部都尉等管辖。

---

① 以上参阅《后汉书》卷八五,《东夷列传》。

② 《汉书》卷九五,《西南夷两粤朝鲜传》。

③ 参阅张博泉编:《东北地方史稿》第二章第二节,吉林大学出版社1985年版。

辽东郡,即辽水以东地区,战国时期设立,秦、汉继置。西汉时有十八县:襄平、新昌、无虑、望平、房、侯城、辽队、辽阳、险渎、居就、高显、安市、武次、平郭、西安平、文、番汗、沓氏。东汉时有十一县:襄平、新昌、无虑、望平、侯城、安市、平郭、汶、番汗、沓氏、西安平。为乌桓等族居住地,设西部都尉、东部都尉、中部都尉管辖。

苍海郡,汉武帝时为统治涉貊人而设置。涉貊人居住在今朝鲜半岛的北部。元朔元年(前128年),侯准孙右渠为朝鲜王,涉貊人首领南板等叛右渠,率众二十万口到辽东内属。于是,汉武帝以其地为苍海郡,几年以后又撤销其建置。

乐浪、玄菟、真番、临屯四郡的设置,与汉武帝平朝鲜有关。元封三年(前108年),汉武帝出兵灭卫氏朝鲜,在卫氏朝鲜直接统治地区置乐浪郡,在附属于卫氏朝鲜的沃沮地置玄菟郡、真番郡、临屯郡。乐浪郡郡治设在朝鲜县(今朝鲜平壤南),西汉时领二十五县:朝鲜、讲邯、浿水、含资、黏蝉、遂成、增地、带方、驷望、海溟、列口、长岑、屯有、昭明、镂方、提奚、浑弥、吞列、东暆、不而、吞台、华丽、前莫、夫租、邪头昧,东汉时领十八县,东暆、不而、蚕台、华丽、前莫、夫租、邪头昧七县裁撤。玄菟郡郡治设在沃沮城(今朝鲜咸镜北道镜城附近),后来相继移到高句丽城(东辽河赫尔苏驿附近)和今抚顺劳动公园古城址。西汉时领三县:高句骊、上殷台、西盖马,东汉时领六县,除原三县外,增加高显、候城、辽阳三县。真番郡郡治设在霅县,领十五县,汉昭帝始元五年(前82年)裁撤,并入玄菟郡。临屯郡郡治设在东暆县(今朝鲜元山附近),汉昭帝始元五年裁撤,并入乐浪郡。

第七节 益州、永昌等郡

汉朝西南边疆地区居住着越、氐、羌、孟高棉等少数民族，汉代史籍中统称他们为西南夷，或分称为西夷和南夷。因区域不同，又有滇、巂、夜郎、邛都、昆明等具体称呼。汉朝政府在这一地区亦设有郡县进行管理。

当时，西南夷中的滇、夜郎、邛都等，“皆椎结，耕田，有邑聚”。巂、昆明等“皆编发，随畜迁徙，毋常处，毋君长”。徙、筰都等“或土著，或移徙”①。在社会发展阶段上，有的处于原始社会末期，有的已进入奴隶制社会。汉武帝建元六年(前 135 年)，番阳令唐蒙出使南越，了解到蜀地商人常来常往的夜郎，临牂柯江，江广足以行船，且被南越以财物役属，便上书西汉政府，指出“南越王黄屋左纛，地东西万余里，名为外臣，实一州主”，如果能利用夜郎所得的精兵十余万，浮船牂柯江，可以出其不意制服南越，“诚以汉之强，巴蜀之饶，通夜郎道，易甚”②。西汉政府采纳了这一建议，元光五年(前 130 年)，汉武帝命唐蒙为郎中将，“将千人，食重万余人，从巴蜀筰关入”③，到达夜郎。唐蒙采取恩威并施手段，一方面厚赐夜郎侯及旁邑首领，一方面喻以威德，于是，“约为置吏，使其子为令”④。稍后，西汉政府在该地设置犍为郡，征发巴蜀士卒修筑自僰道至牂柯江的道路。“是时邛、筰之君长，闻南夷与汉通，得赏赐多，多欲愿为内臣妾，请吏，比南

① 《史记》卷一一六，《西南夷传》。

② 《史记》卷一一六，《西南夷传》。

③ 《史记》卷一一六，《西南夷传》。

④ 《史记》卷一一六，《西南夷传》。

夷”[①]。汉武帝向司马相如了解情况，司马相如上书指出：“邛、笮、冉、駹者近蜀，道亦易通，秦时尝通为郡县，至汉兴而罢，今诚复通，为置郡县，愈于南夷”[②]。汉武帝以司马相如为郎中将前往晓谕，在那里“置一都尉，十余县，属蜀”[③]，由蜀郡西部都尉具体负责管理。由于通往邛、笮的道路极难修筑，士卒饿死者很多，御史大夫公孙弘建议，西南夷事务不如暂且搁置，专力经略北方匈奴。西汉政府采纳了这个意见，裁撤了邛、笮等地的都尉和县的建置，“独置南夷夜郎两县一都尉，稍令犍为自葆就”[④]。

汉武帝元狩元年(前122年)，张骞出使大夏归来，谈到在大夏时看到了蜀布、邛竹杖，都是从身毒国转运而来，该国在邛西二千余里。张骞提出，大夏在汉朝西南，仰慕中国，只是担心匈奴阻绝道路，如果能经过身毒国通蜀地到西域，则有利无害。于是，汉武帝派人前往邛、笮以西地区，寻找通往身毒国的道路。结果，派出的人只到达了滇、昆明等地，便再不能前往。

元鼎五年(前112年)，南越丞相吕嘉谋反后，西汉政府为平定叛乱，派人征发夜郎附近诸部兵攻打南越。且兰部首领担心远行后，会遭到邻近部落掳掠，便发动部众反抗西汉政府，袭杀了使者及犍为太守。于是，西汉政府派八校尉率兵出击且兰。回程途中又把阻隔通往滇道的头兰部灭掉。南夷既平，西汉政府设置牂柯郡。夜郎首领原来倚恃南越，南越既灭，夜郎便附属于西汉，遣使入朝，西汉政府封夜郎首领为王。西汉军队平定南越后，以其余威，相继诛灭了邛君、笮侯，未被诛杀的各地各部首

① 《史记》卷一一七，《司马相如传》。
② 《史记》卷一一七，《司马相如传》。
③ 《史记》卷一一六，《西南夷传》。
④ 《史记》卷一一六，《西南夷传》。

领非常恐惧，纷纷表示臣服西汉政府，请派官吏管辖。西汉政府于是以邛都为越巂郡。

此后不久，西汉政府派使者往谕滇王入朝。滇王所辖部众数万人，邻近东北有同姓建立的劳浸、靡莫，彼此相互支持。滇王以此有恃无恐，未服从西汉政府的谕令。劳浸、靡莫还多次侵害西汉政府派往的使者和士卒。汉武帝元封二年（前 109 年），西汉政府出兵击灭了劳浸、靡莫，临近滇地，滇王降附，请置吏、入朝。西汉政府在该地设益州郡，又赐滇王王印，管辖部众。

东汉建立后，哀牢人归附日益增多。哀牢是西南夷中的重要组成部分，分布在今澜沧江以西广大地区，“邑居，散在溪谷”[①]，已进入奴隶制社会。汉武帝时，西汉政府在哀牢地区设置了巂唐、不韦二县，当时属益州郡，用以联系哀牢诸部。光武帝建武二十三年（47 年），哀牢王贤栗出兵攻鹿茤部，大败，六王被杀。为对抗鹿茤，建武二十七年（51 年），贤栗等率部众户二千七百七十，口万七千六百五十九，到越巂太守郑鸿处，请求归附东汉政府。光武帝封贤栗等为君长。从此以后，哀牢每年都遣使朝贡东汉。汉明帝永平十二年（69 年），哀牢王柳貌遣子率族人归附东汉政府，“其称邑王者七十七人，户五万一千八百九十，口五十五万三千七百一十一”[②]。东汉政府在该地置哀牢、博南二县，又割益州郡西部都尉所领六县，合为永昌郡。因西部都尉郑纯为政清廉，“化行夷貊，君长感慕，皆献土珍，颂德美”[③]，便以郑纯为永昌太守。

综上，汉朝在西南边疆少数民族居住地区设置的郡县具体

① 《后汉书》卷八六，《南蛮西南夷传》。
② 《后汉书》卷八六，《南蛮西南夷传》。
③ 《后汉书》卷八六，《南蛮西南夷传》。

情况如下：

犍为郡，汉武帝建元六年（前135年）设立，治僰道（今四川宜宾）。西汉时辖僰道、江阳、武阳、南官、资中、符、牛鞞、南广、汉阳、郁鄢、朱提、堂琅十二县。东汉时裁撤郁鄢、朱提、堂琅三县，改符县为符节县，汉阳县为汉安县，总计辖九县。分布在今四川省东南部、云南省东北部、贵州省北部一带。

牂柯郡，汉武帝建元六年设立，治故且兰（今贵州黄平西）。西汉时辖故且兰、镡封、鳖、漏卧、平夷、同并、谈指、宛温、毋敛、夜郎、毋单、漏江、西随、都梦、谈稿、进桑、句町十七县，东汉时裁撤都梦县，改进桑为进乘县，总计辖十六县。分布在今贵州、广西、云南部分地区。

越巂郡，汉武帝元鼎六年（前111年）设立，治邛都（今四川西昌市）。西汉时辖邛都、遂久、灵关道、台登、定莋、会无、莋秦、大莋、姑复、三绛、苏示、阑、卑水、灊街、青蛉十五县。东汉时裁撤灊街县，改三绛县为三缝县，阑县为阐县，总计辖十四县。分布在今四川、云南地区。

益州郡，汉武帝元封二年（前109年）设立，治滇池（今云南晋宁）。西汉时辖滇池、双柏、同劳、铜濑、连然、俞元、收靡、谷昌、秦臧、邪龙、味、昆泽、叶榆、律高、不韦、云南、巂唐、弄栋、比苏、贲古、毋棳、胜休、健伶、来唯二十四县。东汉时把巂唐、不韦、比苏、云南、邪龙、叶榆六县划出，裁来唯县，改收靡县为牧靡县，总计十七县。分在今云南地区。

永昌郡，汉明帝永平十二年设立，治不韦（今云南保山东北），辖不韦，巂唐、比苏、叶榆、邪龙、云南、哀牢、博南八县。分布在今云南省境内以及今缅甸的伊洛瓦底江中上游地区和怒江下游两岸。

第八节 南海等九郡

汉朝南部边疆地区居住着越族，因区域不同，有南越、闽越、瓯越、骆越等之分。汉朝政府统一这些地区后，设置郡县加强管理。

南越位于岭南地区，东襟闽越，西连骆越。秦朝末年，中原爆发农民起义，南海郡尉任嚣病重将死，面临秦朝即将灭亡的形势，把龙川令赵佗召至面前嘱道："闻陈胜等作乱，秦为无道，天下苦之，项羽、刘季、陈胜、吴广等州郡各共兴军聚众，虎争天下，中国扰乱，未知所安，豪杰畔秦相立。南海僻远，吾恐盗兵侵地至此，吾欲兴兵绝新道，自备，待诸侯变，会病甚。且番禺负山险，阻南海，东西数千里，颇有中国人相辅。此亦一州之主也，可以立国。郡中长吏无足与言者，故召公告之"①。赵佗遂行使南海尉职权。赵佗是汉人，祖籍河北真定，改从越人装束风俗。任嚣死后，他一方面檄文各关口严加把守，一方面借口诛杀秦朝政府所置官吏，代之以自己党羽。秦朝灭亡后，赵佗出兵吞并桂林、象两郡，自立为南越武王。

闽越位于今福建沿海一带，其君长无诸是春秋时越王勾践后裔。秦末动乱，无诸参加了灭秦的战争，在楚汉相争中又帮助刘邦攻打项羽。西汉建立后，汉高帝五年(前202年)，无诸被封为闽越王，"王闽中故地，都东冶(今福建福州市)"②。

瓯越位于今浙江沿海一带，其君长摇亦是越王勾践后裔。在秦末战乱中，摇也参加了反对秦朝的战争。西汉建立后，汉惠

① 《史记》卷一一三，《南越传》。

② 《史记》卷一一四，《东越传》。

帝三年(前 192 年),摇被封为东海王,都东瓯(今浙江永嘉县),即为瓯越。

骆越位于今广西南部和越南北部地区,西汉初年,附属于南越,赵佗封其同姓子弟为苍梧王镇守。

汉高帝十一年(前 196 年),西汉政府派遣陆贾到南越,封赵佗为南越王,“与剖符通使,和集百越,毋为南边患害。与长沙接境”①。高后时,西汉政府有关衙署提出对南越实行关市铁器禁运。赵佗认为这是长沙王所为,目的在于并吞南越,于是便自尊号为南越武帝,并发兵攻击长沙王边邑。西汉政府派兵往击南越,因暑湿士卒生病,未能成功,高后死,即罢兵。赵佗因此在边疆地区更加耀武扬威,“财物赂遗闽越、西瓯、骆,役属焉,东西万余里,乃乘黄屋左纛,称制”②,与西汉政府抗衡。

汉文帝元年(前 179 年),西汉政府为统一南越地区,采取了一系列措施。先是修整了赵佗原籍河北真定的祖冢,派人看守,岁时奉祀,并给予赵佗亲族人等以高官厚爵,后又再次派遣陆贾出使南越,做劝降工作。陆贾到南越后,赵佗承认自己所作所为的错误,表示自己是蛮夷大长老夫臣,妄窃帝号,聊以自娱,岂敢以闻天王,今后”愿长为藩臣,奉贡职”,“去帝制黄屋左纛③。

汉武帝建元四年(前 137 年),赵佗去世,其孙赵胡为南越王。闽越王郢乘机出兵攻打南越边邑。赵胡派人上报西汉政府,提出“两越俱为藩臣,毋得擅兴兵相攻击。今闽越兴兵侵臣,臣不敢兴兵,唯天子诏之”④。于是西汉政府出兵闽越。不久闽

① 《史记》卷一一三,《南越传》。

② 《史记》卷一一三,《南越传》。

③ 《史记》卷一一三,《南越传》。

④ 《史记》卷一一三,《南越传》。

越王弟余善杀郢投降,西汉政府军队遂撤回。

汉武帝元鼎四年(前113年),赵胡孙赵兴为南越王时,上书西汉政府,"请比内诸侯,三岁一朝,除边关"①。按西汉制度,有郡县建置的地方为中央政府直接管理,分封子弟、功臣为诸侯国的地方情况则有所不同。属于内诸侯的,规定三岁一朝,与郡县连接的地方不设关隘,诸侯王属下的官员由皇帝任命,执行中央政府制定的法律。属于外诸侯的诸侯王由皇帝任命,按时朝贡,属下官员由诸侯王选任,与郡县连接的地方设有关防,执行本地区制定的法律。西汉政府批准了赵兴的要求,并派使者到达南越。这反映了南越地区与西汉中央政府关系更加密切。不料南越丞相吕嘉反对这样做。吕嘉自赵胡为王时即任丞相,已历三世,其"宗族官仕为长吏者七十余人,男尽尚王女,女尽嫁王子兄弟宗室"②,形成了一个势力很大的集团,和苍梧地区的秦王又有联姻,在南越地区极有影响。由于吕嘉反对西汉中央政府的使者以及南越王,南越的内属问题迟迟未能解决,西汉中央政府决定出兵擒获吕嘉。在西汉政府军队进入南越境内以后,吕嘉及其党羽公开发动了叛乱,杀死南越王赵兴、太后以及西汉中央政府使者。在这种情况下,西汉中央政府决定出兵平定吕嘉等人的叛乱。

元鼎五年(前112年)秋,汉武帝命路博德为伏波将军,杨仆为楼船将军,率十万大军征讨吕嘉。元鼎六年(前111年)冬,西汉军队攻入番禺,吕嘉等人出逃海上,后被俘获。与此同时,苍梧王赵光及其属下也向西汉军队投降,西汉政府统一了南越地区,遂即设置郡县进行直接管理。这些郡县是:

---

① 《史记》卷一一三,《南越传》。

② 《史记》卷一一三,《南越传》。

南海郡，元鼎六年设，治番禺（今广东广州市），属交趾刺史，下辖番禺、博罗、龙川、中宿、四会、揭阳六县，均在今广东省境内。

郁林郡，原为秦朝桂林郡，元鼎六年设时改名，治布山（今广西桂平县），属交趾刺史，下辖布山、安广、阿林、广郁、中留、桂林、潭中、临尘、定周、增食、领方、雍鸡十二县，分布在今广西柳江、黔江以西地带。

苍梧郡，元鼎六年设，治广信（今广西苍梧市），属交趾刺史，下辖广信、谢沐、高要、封阳、临贺、端溪、冯乘、富川、荔蒲、猛陵十县，分布在今广西梧州地区及广西东部与梧州地区连接地带。

交趾郡，元鼎六年设，治羸𨻻（今越南河内）。元封五年（前106年），西汉政府在这里置交趾刺史，管辖南部边疆各郡。交趾郡统辖羸𨻻、安定、苟屚、麊泠、曲易、北带、稽徐、西于、龙编、朱䳒十县，分布在今云南、广西部分地区以及越南北部。

合浦郡，元鼎六年设，治合浦（今广西合浦东北），属交趾刺史，辖徐闻、高凉、合浦、临允、朱卢五县，分布在今广西东南部与广东西南部连接地带。

九真郡，元鼎六年设，治胥浦（今越南清化县），属交趾刺史，辖胥浦、居风、都庞、余发、咸欢、无切、无编七县，分布在今越南中部。

日南郡，元鼎六年设，治西卷（今越南广治县），属交趾刺史，辖朱吾、比景、卢容、西卷、象林五县，分布在今越南境内。

珠崖郡，汉武帝元封元年（前110年）设，治瞫都县（今海南琼山县），属交趾刺史，辖瞫都、玳瑁、紫贝、苟中、临振等十一县，分布在今海南省境内。汉元帝初元三年（前46年）裁撤。

儋耳郡，元封元年设，治儋耳县（今海南临高县），属交趾刺史，辖儋耳、九龙、至来等五县。汉昭帝始元五年（前82年），儋

耳郡裁撤,并珠崖郡。

东汉建立后,南海等七郡的设置基本依旧。汉光武帝建武十六年(40年),交趾郡麊泠县发生徵侧徵贰反抗事件,"九真、日南、合浦蛮俚皆应之,凡略六十五城,自立为王,都麊泠县"[①]。建武十七年(41年),东汉政府以马援为伏波将军,率兵征讨。十九年(43年),二徵被擒杀,交趾事变平息。马援在平定交趾之后,"往来南海,抚定珠崖,调城郭,置井邑,立珠崖县"[②]。不过,此珠崖县不在今海南,而是侨置于徐闻县(今广东徐闻县南)境,以安置珠崖内徙百姓,属合浦郡管辖。此外,有些郡所辖县的数目亦有所增减。其中,南海郡增置增城县,郁林郡裁撤雍鸡县,苍梧郡增置鄣平县,交趾郡增置封溪、望海二县,合浦郡临允改为临元县,朱卢县改为朱崖县,九真郡裁撤都庞、余发二县,改无切县为无功县[③]。汉献帝建安八年(203年),东汉政府派张津为交趾郡刺史,士燮为太守。二人上表共请立交趾郡为州,获准。从此东汉政府以交州管辖南海等七郡。

① 《资治通鉴》卷四三,汉纪三五,光武帝建武十六年。

② 光绪《崖州志》,《宦绩三》。

③ 参阅《后汉书》志第二三,《郡国五》。

第三章　魏晋南北朝时期的治边机构

第一节　三国时期的大鸿胪卿、客曹尚书及庲降都督

东汉末年，由于阶级矛盾、民族矛盾和统治阶级内部矛盾的激化，引发了黄巾军农民大起义。在镇压黄巾军起义过程中，出现了群雄割据的局面，其中，曹操、刘备、孙权势力日益增长。建安十三年(208 年)，赤壁之战中刘备、孙权联合打败曹操，三国鼎立局面逐渐形成。

延康元年(220 年)，曹丕代汉称帝，建立魏国。魏占有中国北方地区，势力一度扩及到西域。在魏的北部边疆地区，居住着匈奴族；东北部边疆地区，居住着鲜卑和乌桓等族；西北部边疆地区，居住着羌、氐等族；在西域，则有鄯善、于阗、焉耆、龟兹、疏勒、车师后等城郭政权。

匈奴，主要是南匈奴，居住在并州一带，东汉末年动乱之际，“张雄跋扈。”建安七年(202 年)，曹操通过并州刺史梁习采取“诱谕招纳”政策，使南匈奴“单于恭顺，名王稽颡，部曲服事供

职,同于编户”。结果,“边境肃清,百姓布野,勤劝农桑,令行禁止”[1]。后来,随着岁月流逝,南匈奴户口日增,曹操部下某些人“恐其户口滋蔓,浸难禁制”,提出“宜预之为防”[2]。于是,建安二十一年(216年),曹操分南匈奴为五部,“部立其中贵者为帅,选汉人为司马以监督之”[3]。以后又改帅为都尉。这五部是:左部万余落,居太原故兹氏县(今山西汾阳南);右部六千余落,居祁县(今山西祁县);南部三千余落,居蒲子县(今山西隰县);北部四千余落,居新兴县(今山西忻县);中部六千余落,居大陵县(今山西文水东北)。一落即为一户,每户以五口计,总计约十五万人。从此,南匈奴居住在以平阳(今山西临汾)为中心的并州及河套一带。

鲜卑居住在并州、幽州偏北一带,东汉末年形成为三个比较大的集团:以步度根为首的居住在云中、雁门一带;轲比能为首的居住在上谷、渔阳一带;以弥加、素利等为首的居住在辽西、右北平、渔阳一带。建安十年(205年),曹操占领幽州,三大集团的鲜卑族均和曹操有贡市关系。魏国建立后,“步度根遣使献马”,轲比能“驱牛马七万余口交市,遣魏人千余家居上谷”,弥加、素利等也“遣使献马”[4]。魏文帝曹丕先后封他们为附义王、归义王等。此后,轲比能集团势力渐大,“控弦十余万骑”,攻并步度根及弥加、素利集团,“尽收匈奴故地,自云中、五原以东抵辽水,皆为鲜卑庭”[5]。轲比能还多次犯塞寇边,袭扰魏国的幽、并等州。青龙三年(235年),魏幽州刺史王雄派人刺杀了轲比

① 以上引文均见《三国志》魏书卷一五,《梁习传》。

② 《资治通鉴》卷六七,汉纪五九,汉建安二十一年五月。

③ 《晋书》卷九七,《北狄匈奴传》。

④ 《三国志》魏书卷三〇,《乌丸鲜卑东夷传》。

⑤ 《三国志》魏书卷三〇,《乌丸鲜卑东夷传》。

能,从此,鲜卑"种落离散,互相侵伐,强者远遁,弱者请服。由是边陲差安,汉(漠)南少事"[①]。此后,新兴的东部鲜卑宇文部、慕容部等不断南迁,居住辽西等地。慕容部首领莫护跋,因有功于魏,被封为率义王。

乌桓,亦称乌丸,东汉末年,以居住在辽东、辽西、右北平三郡的势力最强。后来,三郡乌桓统一,由辽西郡乌桓首领蹋顿总摄。建安十二年(207年),曹操北征乌桓,击杀蹋顿,将居住在幽、并二州的乌桓万余落徙往内地,并"引乌丸之众服从征讨","帅从其侯王大人种众与征伐。由是三郡乌丸为天下名骑"[②]。此后,乌桓就居住在幽、并二州沿边各郡。

此外,在魏国的东北部,还有夫余、挹娄、沃沮、涉貊及高句丽等族。东汉末年,高句丽日益强盛,不时袭扰辽东。魏国建立后,夫余、高句丽也向魏国派遣使者。正始三年(242年),高句丽袭扰辽东西安平(今辽宁丹东东北)。五年(224年),魏幽州刺史毋丘俭率步骑万余人出玄菟(今辽宁抚顺劳动公园古城址)大败高句丽,六年(245年),又再次出兵。于是,高句丽等臣服魏国。

羌、氐等族,东汉末年主要居住在凉、益二州,并逐渐形成力量不等的几个集团,其中有武都郡仇池百顷氐王杨千万,兴国氐王阿贵等。三国期间,羌、氐等族因处于魏、蜀两国之间,受魏、蜀相争影响,有时属魏,有时属蜀。

魏国建立后,西域龟兹、于阗、康居、乌孙、疏勒、月氏、鄯善、车师等"无岁不奉朝贡,略如汉氏故事"[③]。黄初三年(222年)二

① 《三国志》魏书卷三〇,《乌丸鲜卑东夷传》。
② 《三国志》魏书卷三〇,《乌丸鲜卑东夷传》。
③ 《三国志》魏书卷三〇,《乌丸鲜卑东夷传》。

月,西域鄯善、龟兹、于阗等使来朝,魏文帝曹丕颁布诏书:“西戎即叙,氐、羌来王,诗、书美之。顷者西域外夷并款塞内附,其遣使者抚劳之”①。此后,西域和魏国关系不断。

魏国设有专职机构和官员管辖边疆各少数民族。在中央政府中设有大鸿胪卿,“掌诸侯及四方归义蛮夷”,“四方夷狄封者”,属官有丞、宾馆令等②。此外,由两汉时期尚书发展而来的尚书台这时已经成为国家最高行政管理机构。尚书台列曹尚书中的客曹尚书“主外国夷狄”③,即有掌管边疆少数民族事务的职责。客曹尚书的属官有左右丞、郎中、典事员、令史员、尚书郎等,多达数十人。大鸿胪卿多负责边疆民族首领进京朝觐时的接待事宜,包括衣食住行各方面的安排。客曹尚书偏重于对边疆民族政治、经济等方面的管理。

魏国管理边疆民族的地方机构和官员,主要有护匈奴中郎将、护鲜卑校尉、护乌桓校尉、东夷校尉、辽东属国、护羌校尉、戊己校尉以及西域长史府等。

护匈奴中郎将,太和五年(231年)四月,魏明帝时复置④,治晋阳,有护卫和监督南匈奴之责。

护鲜卑校尉,黄初二年(221年),魏文帝时复置,以牵招为首任,屯昌平。当时,“边民流散山泽,又亡叛在鲜卑中者,处有千数。招广布恩信,招诱降附”。“又怀来鲜卑素利、弥加等十余万落,皆令款塞”⑤。

护乌桓校尉,黄初二年,魏文帝时复置,以田豫为首任。时

---

① 《三国志》魏书卷二,《文帝纪》。

② 洪饴孙:《三国职官表上》,广雅书局刊本。

③ 洪饴孙:《三国职官表上》,广雅书局刊本。

④ 《三国志》魏书卷三,《明帝纪》。

⑤ 《三国志》魏书卷二六,《牵招传》。

"北狄强盛，侵扰边塞"，豫"乃先构离之，使自为仇敌，互相攻伐"，结果，"为校尉九年，其御夷狄，恒摧抑兼并，乘散强猾"[①]。

东夷校尉，设于正始五年(244 年)。魏国建立后很长一段时间内，辽东仍为公孙氏占据，名义上接受魏国封号，实际上割据自立。公孙氏占据辽东，"世官相承，水则由海，陆则阻山"，造成"胡夷绝远难制"[②]，严重影响了魏国对东北边疆少数民族的管理。景初元年(237 年)，明帝派人征公孙渊入朝，公孙渊遂反，"自立为燕王，置百官有司，遣使者持节，假鲜卑单于玺，封拜边民。诱呼鲜卑，侵扰北方"[③]。景初二年春，明帝派司马懿率军出征辽东，擒杀公孙渊父子，并"潜军浮海，收乐浪、带方之郡"[④]。随着辽东的平定，东部鲜卑多内附，夫余、高句丽等也受魏国直接管理。于是，魏国设置东夷校尉，驻襄平(今辽宁辽阳市)，管理东北地区鲜卑及夫余、高句丽事务。

辽东属国设于魏少帝正始五年(244 年)九月，"鲜卑内附，置辽东属国，立昌黎以居之"[⑤]。

护羌校尉，魏文帝黄初年间设置。东汉末年，陇西地区"丧乱之后，吏民流散饥穷，户口损耗"，当时任金城太守的苏则，"抚循之甚谨。外招怀羌胡，得其牛羊，以养贫老。与民分粮而食，旬月之间，流民皆归，得数千家"。他还"亲自教民耕种，其岁大丰收，由是归附者日众"。不久，李越以陇西反，苏则率羌胡围攻，李越请服。西平麴演叛，苏则勒兵征讨，西平麴演亦降。由于苏则"既有恤民之效，又能和戎狄，尽忠效节"，魏文帝便以功，

① 《三国志》魏书卷二六，《田豫传》。
② 《三国志》魏书卷一四，《刘晔传》。
③ 《三国志》魏书卷八，《公孙度传》。
④ 《三国志》魏书卷三〇，《乌丸鲜卑东夷传》。
⑤ 《三国志》魏书卷四，《少帝纪》。

加封苏则为护羌校尉[①]。这样,苏则以金城太守兼护羌校尉,既管理地方事务,又管辖羌、氐等少数民族。

戊己校尉,魏文帝黄初二年(222年)设置。当时,敦煌太守功曹张恭因平定叛乱有功,魏文帝"下诏褒扬,赐恭爵关内侯,拜西域戊己校尉"[②]。黄初三年二月,西域鄯善、龟兹、于阗遣使来朝后,魏国便以戊己校尉管辖西域事务。戊己校尉治高昌(今新疆吐鲁番),其职有时亦由凉州刺史兼领。

西域长史府,这是魏国沿袭东汉旧制,在西域设立的行政管理机构,但史书对此缺乏记载。魏明帝太和年间,敦煌太守令慈去世,西域各少数民族首领闻讯后,曾共聚于戊己校尉及长吏治下发哀[③]。据王国维推断:"后汉以来,西域除长史、戊己校尉外,别无他长吏,魏当仍之,则长史二字必长吏之讹也"[④]。此外,十九至二十世纪出土的新疆楼兰、尼雅残文书中,不仅记有西域长史的活动,而且记有嘉平、咸熙年号,这说明魏国西域长史确已在楼兰设置[⑤],对西域广大地区行使有效的行政管辖[⑥]。

建安十九年(214年),刘备取成都,自为益州牧。曹丕称帝建立魏国的次年(221年),刘备也在成都称帝,国号汉,史称蜀汉。蜀汉的疆域,北至汉中,南抵南中,包括今陕西南部,四川、云南及贵州西部。蜀汉西北与魏国交界处有氐,羌等族,东与吴

① 《三国志》魏书卷一六,《苏则传》。
② 《三国志》魏书卷一八,《阎温传》。
③ 《三国志》魏书卷一六,《仓慈传》。
④ 王国维:《观堂集林》卷一七。
⑤ 黄文弼:《罗布淖尔考古记》,第25至26页,国立北平研究院史学研究所中国西北科学考察团理事会编。
⑥ 林梅村:《楼兰尼雅出土文书》,第4至5页等,文物出版社1985年版。黄烈:《中国古代民族史研究》,第402至403页,人民出版社1987年版。

毗邻处有武陵蛮,南中地区有西南夷。蜀国为了加强对境内各少数民族的统治,采取“西和诸戎,南抚夷越”① 的政策,重用西羌首领马超、马岱,使得“北境得以宁静”②。又对西南夷首领孟获七擒七纵,结果,“南人不复反矣”③。此外,蜀汉中央政府中也设有大鸿胪和客曹尚书等机构,处理和各少数民族的关系。在地方民族管理机构中,主要是在南中地区增置郡县,并设立庲降都督。

南中地区,即东汉时益州刺史所辖南部地区,建兴三年(225年),诸葛亮平定南中后,对郡县有所调整,改原益州郡为建宁郡,分建宁、越嶲、永昌置云南郡,分建宁、牂柯置兴古郡。这样,包括原来的朱提、牂柯、永昌、越嶲四郡,共为七郡。郡以下统县,各郡所辖县的数目不等。新调整的郡守县令,“皆即其渠率而用之”④,即尽量以少数民族首领担任。

蜀汉还设庲降都督,治味县(今云南曲靖),作为管理南中地区的最高军政长官。庲降是地名,“去蜀二千余里,时未有宁州,号为南中,立此职以总摄之”⑤。李恢曾为庲降都督,任职期间,参与了诸葛亮平定南中的战事,“军功居多”。后来“南夷复叛,杀害守将。恢身往扑讨,鉏尽恶类,徙其豪帅于成都,赋出叟、濮耕牛战马金银犀革,充继军资,于时费用不乏”⑥,为蜀汉巩固在西南夷地区的统治做出了贡献。

刘备称帝立国的次年(222年),孙权改元黄武,七年后(229

---

① 《三国志》蜀书卷三五,《诸葛亮传》。
② 《三国志》蜀书卷四五,《王嗣传》。
③ 《三国志》蜀书卷三五,《诸葛亮传》。
④ 《三国志》蜀书卷三五,《诸葛亮传》。
⑤ 《三国志》蜀书卷四二,《李恢传》注(二)。
⑥ 《三国志》蜀书卷四二,《李恢传》注(二)。

年)称帝,改元黄龙,以建业(今江苏南京)为都城,国号吴。吴据有我国的东南部,除统辖江东诸郡外,还占有交趾诸郡和荆州地区,包括今江苏、安徽南部,广西部分地区,浙江、福建、江西、湖北、湖南、广东以及越南北部。吴国辖境内的少数民族,除和蜀国接壤的武陵蛮外,还有俚人和山越。俚人居住在“广州之南,苍梧、郁林、合浦、宁浦、高凉五郡中央,地方数千里”[①]。山越分布在东南沿海各郡崇山峻岭中。吴国除采用军事征讨和加封首领等手段统治境内各少数民族外,在中央政府中亦设有大鸿胪卿和客曹尚书等机构,处理各少数民族事务。此外,在少数民族居住的交州地区,吴国还调整了州郡建置。黄武五年(226年),“割南海、苍梧、郁林三郡立广州;交趾、日南、九真、合浦四郡为交州”。不久,废广州建置,但元兴元年(264年)广州又立,仍统上述三郡。赤乌五年(242年),“复置珠崖郡”[②]。州郡的调整,加强了对南部边疆少数民族地区的统治。这里还需要提及的是吴国对夷州的经营。夷州即今台湾。黄龙二年(230年)正月,孙权派将军卫温、诸葛直率“甲士万人浮海求夷州及亶州”,亶州在海中,所在绝远,未能得至,“但得夷州数千人还”[③]。这为以后大陆与台湾的经济文化交流奠定了基础。

第二节 晋朝的客曹及平越中郎将

咸熙二年(265年),司马炎代魏称帝,都城洛阳,年号泰始,国号晋,史称西晋。太康元年(280年),西晋灭吴。此前,蜀汉

① 万震:《南州异物志》,《太平御览》卷八七五。

② 《晋书》卷一五,《地理志下》。

③ 《三国志》吴书卷四七,《孙权传》。

已于炎兴元年(263 年)被魏国所灭。三国鼎立局面结束后,全国基本上实现统一。建兴四年(316 年),晋愍帝司马邺被刘曜俘获,西晋灭亡。次年(317 年),司马睿在建康(今江苏南京)称帝,史称东晋。元熙二年(420 年),刘裕灭东晋。西晋和东晋总计存世一百五十五年。

西晋的疆域基本上同于东汉,边疆民族的分布大体上和三国时期相同。在东北边疆,主要是鲜卑族慕容部、宇文部和段部,以及夫余、挹娄、高句丽等。其中,鲜卑族慕容部力量不断壮大,曾击灭夫余,打败宇文部。在西北边疆,并州地区有匈奴五部,并州塞外是鲜卑族拓跋部,力量强大。在北部边疆,有氐、羌等族,西域则有疏勒、鄯善、龟兹、焉耆、高昌等城郭政权。在南部边疆地区,有夷、蛮等族。西晋边疆民族发生的最大变化是北方的匈奴、鲜卑、羯、氐、羌等大量内迁,散居于幽、并、雍、秦、凉等州。结果,“西北诸部,皆为戎居,内及京兆、魏郡、弘农,往往有之”[①],“关中之人百余万口,率其少多,戎狄居半”[②]。

东晋的疆域只限于淮水、长江以南地区,比起西晋要狭窄得多。东晋边疆地区的少数民族夷、蛮等族,主要指岭南和西南地区的僚,岭南地区的俚,以及今云南地区的爨蛮。僚被认为是“南蛮之别种”[③],居住在今广西等地。“交州夷名曰俚子”[④],“种类繁炽”[⑤]。爨蛮有东爨乌蛮和西爨白蛮之分,“户口殷众”[⑥]

西晋比较注重对边疆民族地区的经营。在东北,“开拓旧

① 《资治通鉴》卷八一,晋纪三,晋武帝太康元年。

② 《晋书》卷五六,《江统传》。

③ 《魏书》卷一〇一,《僚传》。

④ 张华:《博物志·异俗篇》,转引自《太平御览》卷八五。

⑤ 《宋书》卷九七,《南蛮传》。

⑥ 《隋书》卷三七,《梁睿传》。

境，却地千里，复秦长城塞。自温城洎于碣石，绵亘山谷，且三千里，分军屯守，烽堠相望，由是边境获安，无犬吠之警。自汉、魏征镇莫之比焉”①。结果，东北边疆地区更多的少数民族归附了西晋，“历世未附者二十余国，并遣使朝献。于是远夷宾服，四境无虞，频年丰稔，士马强盛”②。在西北，西域各地与西晋的关系进一步密切。太康六年(285 年)，晋武帝派杨颢为使者，越过葱岭，拜大宛蓝庾为大宛王。大宛、焉耆向西晋或献汗血马，或贡方物。车师前部、鄯善、龟兹、焉耆等还纷纷遣子到西晋都城入侍。西晋政府则封鄯善、焉耆、龟兹、疏勒、于阗等首领为王。在南部边疆地区，西晋政府为了笼络各少数民族首领，便委派他们担任少数民族居住地区的行政长官，给以王、侯、将军等名号。同时，在租赋征调中亦采取宽松政策，“诸边郡或三分之二，远者三分之一。夷人输賨布，户一匹，远者或一丈”。“远夷不课田者输义米，户三斛，远者五斗，极远者输算钱，人二十八文”③。

为了加强对边疆少数民族地区的统治，晋朝政府在中央和地方均设有管理边疆民族事务的机构或官员。在中央政府中，西晋初年列曹尚书中的客曹“主护驾羌胡朝贡事”④，太康年间以后，客曹裁撤。西晋中央政府中还设有大鸿胪卿，统大行、典客等令，负责处理边疆少数民族事务，特别是接待前来京师的边疆少数民族使者。东晋时，不设客曹尚书，有关边疆民族事务由中央机构中的祠部尚书掌管。大鸿胪卿“有事则权置，无事则省”⑤。

---

① 《晋书》卷四二，《唐彬传》。
② 《晋书》卷三六，《张华传》。
③ 《晋书》卷二六，《食货传》。
④ 《晋书》卷二四，《职官志》。
⑤ 《晋书》卷二四，《职官志》。

西晋管理边疆民族事务的地方机构，在东北边疆，泰始十年(274 年)置平州，割幽州的昌黎、辽东、玄菟、乐浪、带方五郡来属，州治襄平。作为州刺史一级的地方行政建置，平州管辖东北地区。此外，西晋还设有护东夷校尉府，府治亦设在襄平，专门管理东夷各族事宜，包括夫余、高句丽、挹娄等。西晋不设护鲜卑校尉，东夷校尉兼有管理鲜卑族事务之责。一般情况下，西晋政府多以平州刺史兼任护东夷校尉。西晋还设有护乌桓校尉，常以幽州刺史兼任。卫瓘曾任幽州刺史、护乌桓校尉，"于时幽并东有乌桓，西有力微，并为边害。瓘离间二虏，遂致嫌隙，于是乌桓降而力微以忧死"[①]。王浚也曾任幽州刺史兼护乌桓校尉，当时"朝廷昏乱，盗贼蜂起，浚为自安之计，结好夷狄，以女妻鲜卑务勿尘"[②]。后来，他又表封务勿尘为辽西郡公，其别部大飘滑及其弟渴末部大屠瓮等皆为亲晋王。于此可见护乌桓校尉在西晋统治边疆少数民族过程中的具体作用。

在西北边疆地区，西晋设立晋昌郡，归凉州刺史管辖。此外，西晋还设有护羌校尉、西戎校尉、护匈奴、羌、戎中郎将，以及戊己校尉和西域长史府等，管辖西北各少数民族。其中，晋武帝置西戎校尉于长安，元康年间，护羌校尉为凉州刺史，西戎校尉为雍州刺史。戊己校尉和西域长史府则继承魏国旧制，仍分驻高昌和海头，负责军事、屯田和监护西域各城郭政权。在罗布淖尔海头遗址中曾出土一些木简，其中一件上面写道："西域长史承移，今初除，月二十三日当上道，从上邽至天水"[③]。这是一件

---

① 《晋书》卷三六，《卫瓘传》。

② 《晋书》卷三九，《王浚传》。

③ 黄文弼：《罗布淖尔考古记》第四编，《木简考释》，中国西北科学考察团丛刊之一。

西域长史上任前发往海头的官方文书。还有一件上面写道:"西域长史营写鸿胪书到,如书罗捕言会。十一月一日,如诏书律令"①。这是西域长史转发中央大鸿胪的公文,要求捕捉罪犯。从中可以看出,作为管辖西域各少数民族事务的西域长史府,其组织机构相当严密完整,能很快通达西晋中央政府的命令。

在南部边疆地区,西晋设有诸蛮夷校尉、平越中郎将、镇蛮护军等机构或官员,管理各少数民族事务。诸蛮夷校尉包括南蛮校尉、宁蛮校尉、西夷校尉、南夷校尉。晋武帝时在襄阳置南蛮校尉,惠帝元康年间,南蛮校尉为荆州刺史。东晋时一度裁撤南蛮校尉,不久又置于江陵。刘弘曾任南蛮校尉、荆州刺史,在平定张昌叛乱过程中,他"遣南蛮长史陶侃为大都护,参军蒯恒为义军督护,牙门将皮初为都战帅,进据襄阳"②。于此可见,南蛮校尉属官有长史、司马等。刘弘不仅领兵平叛,而且"劝课农桑,宽刑省赋"③。由此可见南蛮校尉不仅管军,而且掌政。东晋安帝义熙元年(405 年),东晋政府在雍州设宁蛮校尉,由鲁宗之以雍州刺史兼领。宁蛮校尉一职存世仅十五年。晋惠帝永康元年(300 年),为了加强对益州北部羌人的统治,晋朝在汶山设立了西夷校尉,"持节统兵,州别立治,西夷置蜀,各置长史司马"④。西晋初,沿魏旧制,在南中地区置四郡,废庲降都督,属益州刺史管辖。泰始七年(271 年),晋武帝以益州地广,分益州建宁、兴古、云南,交州永昌,合四郡为宁州。晋武帝太康五年(284 年),由于宁州裁撤,诸郡归益州管辖,为了加强对宁州地

---

① 《罗布淖尔考古记》,《木简考释》。

② 《晋书》卷六六,《刘弘传》。

③ 《晋书》卷六六,《刘弘传》。

④ 《华阳国志》第八,《大同志》。

区的统治,晋朝政府在宁州置南夷校尉,管理辖区内的蛮夷事务。惠帝永平元年(291 年),“南夷二十四部并诣校尉内附”[1],南夷校尉的作用由此可见。惠帝太安元年(302 年)十一月,宁州复置,从此,南夷校尉一般由宁州刺史兼领。西晋灭吴后,交州仍领七郡,即合浦、交趾、新昌、武平、九真、九德、日南,省珠崖郡入合浦。广州除领南海、苍梧、郁林、桂林、高凉、高兴、宁浦七郡外,又以荆州始安、始兴、临贺三郡来属。东晋时,“改南夷校尉曰镇蛮校尉”[2]。平越中郎将置于晋武帝年间,居广州,主护南越,即管理岭南越人,该职多由广州刺史持节兼领,以重其权。宁蛮校尉、镇蛮护军设于东晋,是为了加强对以西阳蛮为中心的东部蛮人而设的。

第三节 北朝的祠部及大鸿胪卿

西晋灭亡后到隋朝建立前,我国北方先后进入十六国时期和北朝时期。从晋惠帝永宁元年(301 年)起,到北魏太武帝太延五年(439 年)止,一百多年时间内,我国北方及四川等地,相继建立了二十余个割据政权。其中,有匈奴贵族创立的夏、北凉、前赵,鲜卑贵族创立的前燕、后燕、西秦、南凉、南燕,羯族贵族创立的后赵,氐族贵族创立的前秦、后凉、成汉,羌族贵族创立的后秦,以及汉族封建主创立的前凉、西凉、北燕,史称十六国。从太延五年北魏统一北方起,中经孝武帝永熙三年(534 年)北魏分裂为东魏、西魏,天保元年(550 年)北齐代东魏,孝闵帝元年(557 年)北周代西魏,武帝建德六年(577 年)北周灭北齐,直

① 《晋书》卷四,《惠帝纪》。

② 《晋书》卷二四,《职官志》。

到文帝开皇元年(581 年),杨坚受北周禅即帝位建隋,史称北朝。谈到北朝的边疆民族管理机构时,十六国时期的也一并述及。

十六国中,有的政权建于东北边疆,有的建于北部边疆,还有的建于西北边疆。各个政权辖区内,既居住着汉族,也居住着少数民族。这些政权在中央机构中,多实行汉族和少数民族混杂的政治体制。石勒建立的后赵,初设单于元辅,以"镇抚百蛮"①,后又设立门臣祭酒、门生主书等,"专明胡人辞讼"②,"司典胡人出入"③,职官的设立和管理有两套体制。前燕、后燕和北燕,其首领最初称大单于,立燕台"统诸部杂夷"④,后又称燕王,"内置四辅"⑤,也是实行两套官制和管理措施。前秦中央政府中设有大鸿胪,管理有关少数民族事务。十六国中也有的设立了边疆民族地方管理机构。后赵在辽西地区置营州,设征东将军、营州牧、镇令支管辖⑥,在朔方地置朔州⑦,恢复了东汉时河套朔方的行政建置。前凉调整了西北地区的州郡,在西域车师前部设立高昌郡,合武威、武兴、西平、张掖、酒泉、建康、西海、西郡、湟河、晋兴、广武十一郡为凉州,兴晋、金城、武始、南安、永晋、大夏、武成、汉中八郡为河州,敦煌、晋昌、高昌三郡及西域都护、戊己校尉、玉门大护军、三营为沙州,又设置了西域长史府、

① 《晋书》卷一〇五,《石勒载纪》。
② 《晋书》卷一〇五,《石勒载纪》。
③ 《晋书》卷一〇五,《石勒载纪》。
④ 《通鉴》卷一一一,晋隆安四年。
⑤ 《通鉴》卷一一六,义熙七年七月。
⑥ 《晋书》卷一〇六,《石季龙载记上》。
⑦ 《晋书》卷一四,《地理志上》。

西域校尉[①]、西夷校尉统摄西域[②]，在高昌地区完善了郡县乡里等行政建置。前秦一度统一北方。在西南边疆，建元九年(373年)夺取东晋梁、益二州后，“西南夷邛筰、夜郎等皆归之”，于是置宁州刺史，领西蛮校尉[③]、南巴校尉[④]。在西北边疆，建元十二年(376年)灭前凉后，设凉州刺史，领护西羌校尉[⑤]，还置高昌太守[⑥]。十八年(382年)平定西域后，设“安西将军、西域校尉”[⑦]。在北部边疆，“于汉鄣边故地，立尉、监行事”[⑧]。建元十六年(380年)，分幽州置平州，设平州刺史，领护鲜卑中郎将，设并州刺史，领护匈奴中郎将。

北魏统一北方后，在东北边疆，有高句丽、库莫奚、契丹等族，和北魏关系密切。高句丽当时已经占据辽东、玄菟、带方、乐浪四郡，都城也由国内城(今吉林集安)迁至平壤(今朝鲜平壤)。太延元年(435年)，高句丽开始向北魏“奉表贡方物”，北魏封高句丽王为“都督辽海诸军事、征东将军、领护东夷中郎将、辽东郡开国公、高句丽王”[⑨]。契丹、库莫奚也经常和北魏保持朝贡关系。在北部边疆，有柔然、高车等族。柔然势力强盛时的疆域，“西则焉耆之地，东则朝鲜之地，北则渡沙漠，穷瀚海，南则临大碛”[⑩]。柔然族以畜牧业为主，辅以狩猎，需要和中原地区在经

---

① 《十六国春秋》卷七二，前凉录三；卷七五，前凉录六。
② 《晋书》卷八七，《李暠传》。
③ 《晋书》卷一一三，《苻坚载记上》。
④ 《资治通鉴》卷一〇四，晋纪二六，晋太元五年。
⑤ 《晋书》卷一一三，《苻坚载记上》。
⑥ 《资治通鉴》卷一〇四，晋纪二六，晋太元五年。
⑦ 《晋书》卷一一四，《苻坚载记下》。
⑧ 《晋书》卷一一三，《苻坚载记上》。
⑨ 《隋书》卷一〇〇，《高句丽传》。
⑩ 《魏书》卷一〇三，《蠕蠕传》。

济上互换有无。为此,他们和北魏既发生过多次大规模战争,也有过较长时间的和平交往。延和三年(434 年),柔然遣使向北魏朝贡,献马三千匹,双方和亲。正兴元年(520 年),柔然首领阿那环投归北魏,北魏封他为朔方郡开国公,“锡以衣冕,加以轺车,禄恤仪卫,同乎戚藩”①。此外,由于各种原因,在北魏境内居住的还有数十万柔然部众,北魏政府设置军镇,由“镇都大将,统兵备御,与刺史同”②。高车又名敕勒,社会经济与柔然相似。天兴二年(399 年),北魏和高车发生过一场大规模争战,高车大败,“诸部震骇”③。从此,高车许多部的首领归附北魏。天兴三年(400 年),勒力犍率九万余落归附;四年(401 年),幡豆犍率三十余万落内附。北魏对高车首领给予隆重礼遇和丰厚赏赐,对高车部众给予妥善安置。在西北边疆,有匈奴、吐谷浑和西域各城郭政权。北魏灭北凉后,匈奴即服属于北魏,吐谷浑多次向北魏遣使纳贡,北魏封吐谷浑主为大将军、西秦王④。西域各城郭政权和北魏关系密切,朝贡不断。北魏也不断遣使往西域。

为了加强对上述各少数民族地区的统治,北魏一方面实行“修其教不改其俗,齐其政不易其宜”⑤ 的政策,一方面在中央和地方均设有管理边疆民族事务的机构或官员。在中央政府中,北魏初期,“其诸方杂人来附者,总谓之‘乌丸’,各以多少称酋、庶长,分为南北部,复置二部大人以统摄之”⑥。以后,建曹省,置百官,在列曹尚书中,有负责边疆民族管理事务的祠部,属

---

① 《魏书》卷九,《肃宗纪》。
② 《魏书》卷一一三,《官氏志》。
③ 《魏书》卷一〇三,《高车传》。
④ 《北史》卷九六,《吐谷浑传》。
⑤ 《魏书》卷一一〇,《食货志》。
⑥ 《魏书》卷一一三,《官氏志》。

官有“代人令史一人,译令史一人,书令史二人”[①]。此外还设有大鸿胪卿,以及典客监、典仪监等,处理边疆地区少数民族事务。在京都洛阳,北魏政府设立四馆四里,其中,北方民族来归的处于燕然馆,三年后赐宅归德里;东方民族来归的处于扶桑馆,三年后赐宅慕化里;西方民族来归的处于崦嵫馆,三年后赐宅慕义里[②]。在地方机构中,在东北边疆,调整了州郡建置,太平真君五年(444 年),置营州,领昌黎、建德、辽东、乐浪、冀阳、营丘六郡,又置平州,领辽西、北平两郡,在原幽州之地分置安州、幽州和燕州。在北部边疆,“置司马、参军”[③],以及“护高车中郎将”[④],监护高车。在西北边疆,设凉州、河州、秦州,分领十郡、四郡、三郡。又设立统万镇,后来改为夏州;薄骨律镇,后来改为灵州;高平镇,后来改为原州,仇池镇,后来改为渠州;敦煌镇,后来改置瓜州。在西域,于鄯善、焉耆等地设镇,置征西将军。此外,北魏还设有护匈奴、羌、戎、夷、蛮、越中郎将,护羌、戎、夷、蛮、越校尉等[⑤]。

北魏分裂为东西魏,以及相继为北齐、北周所代后,双方大体上以山陕黄河为界。东魏和北齐的东北边疆,高句丽、契丹和库莫奚等族不断遣使朝贡。北部边疆,柔然势力强大,东魏通过和亲,“边塞无事,至于武定末,使贡相寻”[⑥]。北齐时,柔然势弱,突厥兴起,“西破哌哒,东走契丹,北并契骨,威服塞外诸

---

① 《魏书》卷一一三,《官氏志》。
② 杨衒之:《洛阳伽蓝记》卷三。
③ 《北史》卷九八,《高车传》。
④ 《魏书》卷三,《太宗纪》。
⑤ 《魏书》卷一一三,《官氏志》。
⑥ 《北史》卷九八,《蠕蠕传》。

国”[①]。北齐“惧其寇掠,亦倾府藏以给之”[②]。西魏在北部边疆通过联姻,“加以金帛诱之”[③],减少了柔然的袭扰。柔然灭后,西魏对新兴的突厥,通过“和亲,岁给缯絮、锦彩十万段”[④],建立了一定程度的经济友好联系。北周经常受到突厥的袭扰。在西北边疆,吐谷浑对西魏、北周既有朝贡关系,也有寇掠行为。西魏、北周多次出兵攻打吐谷浑,占据其地。西域各城郭政权,不断向西魏、北周朝贡,关系密切。

东魏、西魏以及北齐、北周继承了北魏的制度。在中央机构中,尚书省设有祠部,统祠部、主客、虞曹、屯田、起部五曹,其中的主客曹,“掌诸蕃杂客等事”[⑤],即管理边疆少数民族事务。又设鸿胪寺,置卿、少卿、丞各一人,“掌蕃客朝会”,统典客等署令、丞。“典客署,又有京邑萨甫二人,诸州萨甫一人”[⑥]。鸿胪寺及其所属机构也有管理边疆少数民族事务之责。在地方机构中,东魏和北齐在东北边疆,沿袭北魏制度,仍设营、平、安、幽等州。北齐天保元年(550 年),齐文宣帝高洋加高句丽王成“使持节、骠骑大将军、领东夷校尉、辽东郡公、高丽王如故”[⑦]。西魏在西北边疆陇右、河西等地,基本上沿袭北魏所设州郡。西魏和北周在所占领的吐谷浑地区,设置洮州、扶州、廓州、覃州、芳州、叠州、岩州、邓州等。西魏和北齐还一度控制了西南边疆的宁州地

① 《北史》卷九九,《突厥传》。
② 《北史》卷九九,《突厥传》。
③ 《北史》卷九八,《蠕蠕传》。
④ 《北史》卷九九,《突厥传》。
⑤ 《隋书》卷二七,《百官志中》。
⑥ 《隋书》卷二七,《百官志中》。
⑦ 《北史》卷九四,《高丽传》。

区,“遥授刺史”[①] 进行统治。

第四节　南朝的客曹尚书、大鸿胪及平越中郎将

东晋元熙二年(420 年),刘裕夺取东晋政权,建立宋。宋昇明三年(479 年),萧道成夺取宋政权,建立南齐。南齐中兴二年(502 年),萧衍夺取齐政权,建立梁。梁太平二年(557 年),陈霸先夺取梁政权,建立陈。陈祯明三年(589 年),隋灭陈,南北统一。从宋到陈我国南方经历的四朝,史称南朝,总计存世一百六十九年。

南朝的边疆地区,主要是指位于南部和西南部的广州、越州、交州和宁州。居住在这些地区的少数民族,有僚、俚、爨蛮和莫徭蛮等。一方面,南朝统治阶级对边疆少数民族上层人士采取恩抚措施,封官加爵,任命为当地的刺史、郡守、县令,还颁与王、侯爵位和给以虚衔,例如南平僚宁氏,“陈末,以其帅猛力为宁越太守”[②],“南州守宰多乡里酋豪”[③]。另一方面,南朝统治者对边疆少数民族征收赋税也非常严重,有时还采取讨伐手段加强掠夺。梁武帝大通年间,借口“俚人不宾”,“征讨所获生口宝物,军赏之外,悉送还台”[④]。大同三年(537 年),“破俚帅陈文彻兄弟”[⑤],“所获不可胜计,献大铜鼓,累代所无”[⑥]。陈太建年间,

---

① 《隋书》卷三七,《梁睿传》。
② 《新唐书》卷二二二下,《南蛮传下》。
③ 《陈书》卷二〇,《华皎传》。
④ 《南史》卷五一,《萧劢传》。
⑤ 《梁书》卷三二,《兰钦传》。
⑥ 《南史》卷六六,《欧阳頠传》。

"深入俚洞","征求役使,无有纪极"①。南朝统治阶级的征伐和掠夺,给边疆少数民族带来了严重的危害,迫使他们多次进行反抗斗争。梁武帝大同七年(541 年),交州土人德州监李贲结连数州反叛,一度攻陷交趾,自称越帝。

为了加强对边疆少数民族的统治,南朝各封建政权设立了管理机构和官员。在中央机构中,宋尚书台中设有客曹尚书,"主外国夷狄事","掌羌胡朝会"②。客曹有南主客曹和北主客曹之分。此后齐、梁、陈皆设客曹尚书,管理少数民族事务。此外,宋设有大鸿胪,"掌赞导拜授诸王","有事则权置,事毕即省"③。齐时大鸿胪"有事权置兼官,毕乃省",仍"掌导护赞拜",下辖客馆令,"掌四方宾客"④。又有"谒者台,掌朝觐宾飨"⑤,设谒者仆射一人,谒者十人。梁初依宋、齐之旧,仍置大鸿胪。天监七年(508 年),以大鸿胪为鸿胪卿,"位视尚书左丞,掌导护赞拜",置丞及功曹、主簿⑥。陈依梁制,管理边疆民族事务的中央机构同于梁朝。在地方机构中,宋置平越中郎将,"治广州,主护南越"⑦。又置南蛮校尉、西戎校尉、宁蛮校尉、南夷校尉等。其中南夷校尉后改称镇蛮校尉。"四夷中郎将校尉皆有长史、司马、参军"⑧。齐时仍有平蛮校尉、镇蛮校尉、平越中郎将等。梁时,广州置平越中郎将,宁州置镇蛮校尉,"皆立府,随府主号轻

---

① 《陈书》卷三六,《始兴王叔陵传》;卷二一,《萧引传》。
② 《宋书》卷三九,《百官志上》。
③ 《宋书》卷三九,《百官志上》。
④ 《南齐书》卷一六,《百官志》。
⑤ 《南齐书》卷一六,《百官志》。
⑥ 《隋书》卷二六,《百官志上》。
⑦ 《宋书》卷四〇,《百官志下》。
⑧ 《宋书》卷四〇,《百官志下》。

重而不为定"[①]。陈承梁制,继续设蛮、戎、越校尉中郎将,属官有长史、司马、从事等[②]。除校尉以外,南朝还设有护军、督护管理边疆少数民族事务。关于督护的设立,史书记载:"广州,镇南海。滨际海隅、委输交部,虽民户不多,而俚僚猥杂,皆楼居山险,不肯宾服。西南二江,川源深远,别置督护,专征讨之"[③]。史书还记载:"广州诸山并俚僚种类繁炽,前后屡为侵暴,历世患苦之"[④]。这些集中说明了督护的征讨作用。

南朝各封建政权为了加强对边疆少数民族的统治,还注意调整边疆地区的行政区划。宋景平元年(423 年),在宁州省江阳、犍为、安上三郡,合为宋昌郡[⑤]。在广州,增置宋康、绥建、海昌、宋熙四郡。在交州,增义昌、宋平二郡。泰始七年(471 年),又分交州、广州设越州,领九郡。齐时在广州废宋熙一郡,增广熙、宋隆、齐乐、齐康、齐建、齐熙六郡。在交州增义昌一郡。在越州,废寿郡,增北流、高兴、思筑、盐田、定川、隆川、齐宁、越中、马门、封山、吴春俚郡、齐隆等十一郡。梁、陈时,除广州、越州、交州外,又增设崖州、合州、黄州、兴州、爱州、安州、罗州、明州、利州、德州、高州、新州、石州、建州、成州等。增加州郡设置,反映了南朝对边疆少数民族地区统治的加强。

---

① 《隋书》卷二六,《百官志上》。

② 《隋书》卷二六,《百官志上》。

③ 《南齐书》卷一四,《州郡志上》。

④ 《宋书》卷九七,《夷蛮传》。

⑤ 《宋书》卷四,《少帝纪》。

第四章 隋唐时期的治边机构

第一节 隋朝的礼部、鸿胪寺及有关各郡

北周大定元年(581 年)二月,大丞相杨坚代周称帝,国号隋,改元开皇,是为隋文帝。隋朝建立后,即开始统一战争,并对行政建置进行改革。隋朝治边机构的设置,既是加强对周边少数民族地区管辖的需要,也与官制改革有一定关系。

隋朝的边疆民族,在北方和西北方有突厥族。在东北方有奚、契丹、室韦、靺鞨等族。在南方有蛮、僚、俚等族。首先是突厥族。隋朝建立之初,突厥横亘于北部和西北部边疆,"东自辽海以西,西至海,万里,南自沙漠以北,至北海,五六千里"①。开皇二年(582 年),突厥沙钵略可汗率众四十万骑攻隋,隋文帝采取远交近攻策略,粉碎了突厥的进攻。在进攻隋朝失利后,突厥分裂为东西二部。开皇四年(584 年),东突厥沙钵略可汗接受隋政府管辖,并遣人入朝,表示"感慕淳风,归心有道,屈膝稽颡,

① 《北史》卷九九,《突厥传》。

永为藩附"[1]。隋文帝也颁诏表示:"往虽与和,犹是二国,今作君臣,便成一体"[2]。开皇五年(585年),沙钵略可汗率众南徙,驻牧白道川(今内蒙古呼和浩特平原),建牙紫河镇(今内蒙古自治区托克托县北)。由此,突厥各部纷纷向隋朝称臣。开皇十四年(594年),突厥各部首领相继向隋朝"贡马万匹,羊二万口,驼、牛各五百头",隋朝允许"缘边置市"[3]。仁寿元年(601年),突厥九万口内附。仁寿四年(604年)七月,隋文帝死,杨广继位,改元大业,是为隋炀帝。大业二年(606年)、三年(607年),突厥首领入都朝觐,受到隋朝隆重礼遇。三年五月,隋炀帝北巡至榆林(今内蒙古自治区托克托县),突厥启民可汗先后献马三千匹,隋炀帝回赠帛一万三千段。西突厥和隋朝关系也很密切。大业年间,隋朝和西域(这里指巴尔喀什湖以东、以南我国新疆广大地区)各民族已有密切往来。西域"相率而来朝者四十余国"[4]。大业五年(609年),隋炀帝西巡,西域有二十七国使者同来相会。在隋朝的长安和洛阳,更是"西域胡往来相继"[5]。作为西域较大民族的西突厥,大业十一年(615年),其首领就已来长安朝贡,同来的还有西域龟兹、疏勒、于阗等。

其次是奚、契丹、室韦、靺鞨等族。隋朝初年,奚分五部,附属于东突厥。突厥归附隋朝后,奚族各部也遣使朝贡,直至大业年间,仍然不断。契丹也曾附属于突厥,开皇四年(584年),其首领莫贺弗遣使请降,被隋政府拜为大将军。室韦在隋初亦分五部,既附属于突厥,也向隋政府直接遣使贡方物。靺鞨在隋初

---

① 《隋书》卷八四,《北狄传》。
② 《隋书》卷八四,《北狄传》。
③ 《隋书》卷八四,《北狄传》。
④ 《北史》卷九七,《西域传》。
⑤ 《资治通鉴》卷一八〇,隋纪四,炀帝大业二年。

分许多部，各部“俱有酋长，不相总一”，开皇初年，靺鞨粟末部遣使贡献，隋文帝设宴款待，宴会上，靺鞨“使者与其徒皆起舞，其曲折多战斗之容”①。大业初年，靺鞨首领度地稽率千余户归附，被隋政府安排在柳城(今辽宁朝阳一带)居住，并授为金紫光禄大夫、辽西太守。

最后是蛮、僚、俚等族。蛮族居住在今云南地区，有白蛮、乌蛮、河蛮之别。居住在今广西地区的少数民族，隋初亦称蛮。他们“俱无君长，随山洞而居”②。岭南地区的少数民族，有的称蛮，有的称僚，还有的称俚。隋初，他们中已出现一些酋帅大姓，具有代表性的是冼冯家族和宁氏家族。冼冯家族中的冼夫人，与隋朝中央政府关系密切。开皇九年(589年)，隋灭陈，岭南地区置于隋朝统治之下。冼夫人拥护隋朝的统一战争，她派人迎接隋军统帅韦洸进入广州城，于是“岭南悉定”。由于冼夫人的作用，“海南、儋耳归附者千余洞”，海南岛的少数民族亦置于隋政府统辖之下。隋政府册封冼夫人为谯国夫人，“开谯国夫人幕府，置长史以下官属，给印章，听发部落六洲兵马，若有机急，便宜行事”③。冼夫人在隋朝统治南方少数民族过程中起了重要作用。台湾隋朝称流求，隋政府注意对那里进行开拓。大业三年(607年)，隋炀帝派羽骑尉朱宽“入海求访异俗”，到达流求，因“言不相通，掠一人而返”④。四年(608年)，朱宽再次渡海到流求慰抚。六年(610年)，隋炀帝遣武贲郎将陈棱、朝请大夫张镇州率兵到流求，当地少数民族人民“以为商旅，往往诣军中贸

① 以上引文见《隋书》卷八一，《靺鞨传》。

② 《隋书》卷八二，《南蛮传》。

③ 《隋书》卷八〇，《谯国夫人传》。

④ 《隋书》卷八一，《东夷流求传》。

易"[①]。南方的少数民族,经常向隋政府朝贡。"大业中,南荒朝贡者十余国",只是"其事迹多湮灭而无闻"[②] 罢了。

隋朝建立后,为了加强中央集权,对行政制度进行了改革。在中央机构方面,废除北周所设的六卿,确立了三省制,即尚书省、门下省、内史省。尚书省置令、左右仆射、左右丞、都事等官,下设吏部、礼部、兵部、都官、度支、工部,每部各设尚书、侍郎等官。门下省置纳言、给事黄门侍郎、录事、通事令史、散骑常侍等官,统城门、尚食、尚药、符玺、御府、殿内六局,每局或设校尉,或设典御,或设监,官名及数目各依具体情况而定。内史省置令、侍郎、舍人、通事舍人、主书等官。尚书省"掌出纳王命,敷奏万机"[③]。门下省"掌献纳谏正,及司进御之职"[④]。内史省"管司王言,及司进御之音乐"[⑤]。三省中,内史省为决策机构,负责草拟、颁发皇帝诏令;门下省是审议机构,负责审核政令,驳正违失;尚书省是执行机构,负责推行全国政令。三省之外,又设有太常、鸿胪寺九寺,亦是中央机构,各负责具体事务。在地方机构方面,为了加强中央对地方的控制,隋政府改前代州、郡、县三级制度为州、县两级制度。开皇三年(583 年)置郡,以州统县;隋炀帝继位后,大业三年(607 年),改州为郡,以郡统县。州置刺史、长史、司马等官,改郡后即置太守、丞、尉、正等官。县置令、丞、尉、正等官。开皇十五年(595 年),隋政府决定州县不得自僻佐吏,而由中央政府任命。

隋朝管理边疆少数民族事务的机构,在中央政府中是尚书

① 《隋书》卷六四,《陈棱传》。
② 《隋书》卷八二,《南蛮传》。
③ 《隋书》卷二六,《百官志上》。
④ 《隋书》卷二七,《百官志中》。
⑤ 《隋书》卷二七,《百官志中》。

省所辖的礼部以及鸿胪寺。礼部设尚书一员,下辖礼部、祠部、主客、膳部四司,每司各设侍郎等官,其中的主客司,“掌诸蕃杂客等事”[1]。鸿胪寺,“掌蕃室朝会”[2],置卿、少卿、丞、主簿、录事等官,统典客、司仪、崇玄三署,各置令。典客署设掌客十人,司仪署设掌仪二十人。隋炀帝即位后,大业三年(607年),随着尚书省六曹官职的变更,礼部增设侍郎一人,作为尚书的副官,原来各司的侍郎,改称为郎,郎以下,增设曹郎二员,都司郎、主事各一员。后主客司改为司蕃司,主客郎也改称为司蕃郎。鸿胪寺改典客署为典蕃署。隋炀帝还在京城建国门外置四方馆,以待四方使者,隶鸿胪寺。四方馆设使者四名,东方名东夷使者,南方名南蛮使者,西方名西戎使者,北方名北狄使者,分掌四方边疆民族及其互市。四方馆使者各设办事机构,称署,每使者署又设典护录事、叙职、叙仪、监府、监置、互市监及副、参军等员。录事主纲纪,叙职掌贵贱立功合叙者,叙仪掌大小次序,监府掌贡献财货,监置掌安置驼马船车,并负责纠察违纪事件,互市监及副掌互市,参军负责出入交易。

隋朝管理边疆少数民族事务的地方机构,主要是郡的建置。在西北部边疆民族地区,隋政府设有伊吾郡、鄯善郡、且末郡等。大业四年(608年)十月,隋炀帝遣大将薛世雄出击伊吾(今新疆哈密),并在汉旧伊吾城东筑城,名新伊吾,留银青光禄大夫王威,率甲卒千余人戍守[3]。六年(610年),隋政府在伊吾置伊吾郡,设伊吾司马一人管理该郡事务[4]。大业五年(609年),隋炀

---

① 《隋书》卷二七,《百官志中》。
② 《隋书》卷二七,《百官志中》。
③ 《隋书》卷六五,《薛世雄传》。
④ 《唐兴启元年写本沙州、伊州地志残卷》,《元和郡县图志》卷四〇。

帝亲征吐谷浑，大破其众，“自西平临羌城以西，且末以东，祁连以南，雪山以北，东西四千里，南北二千里皆为隋有”[①]，隋政府置鄯善、且末等郡。鄯善郡，治在鄯善城，即古楼兰城(今新疆若羌)，统显武、济远二县。县末郡，治在古且末城(今新疆且末)，统肃宁、伏戎二县。此外，隋政府还置西域校尉，处理西域各少数民族和隋朝的关系，主要是朝贡事宜[②]。

在东北部边疆民族地区，大业初年，隋政府设有柳城郡、辽西郡等。柳城郡治柳城(今辽宁省朝阳市)，隋政府曾把内附的奚、契丹等族安排在这里。隋政府在营州境内的汝罗故城置辽西郡，安置归附的粟末靺鞨人，统柳城一县。

在南部边疆民族地区，隋政府设有珠崖郡、儋耳郡、临振郡、宁越郡、合浦郡、永熙郡、高凉郡、南海郡、苍梧郡、郁林郡、龙川郡、义安郡、建安郡等。珠崖郡，大业三年(607年)置，治义伦县(今儋县西北)，统义伦、感恩、颜卢、毗善、昌化、吉安、延德、宁远、澄迈、武德十县；大业六年(610年)，隋政府以舍城县(今琼山县东南)为珠崖郡治，新的珠崖郡统舍城、澄迈、武德、颜卢四县，改原珠崖郡为儋耳郡，仍治义伦县，统义伦、毗善、昌化、吉安、感恩五县。又置临振郡于宁远县(今三崖市西北崖城镇)，统宁远、临川、延德、陵水四县。以上三郡是隋政府在海南岛的行政建置。大业初年，隋政府置宁越郡，统钦江、安京、内亭、南宾、遵化、海安六县；合浦郡，统合浦、南昌、北流、封山、定川、龙苏、海康、抱成、隋康、扇沙、铁杷十一县；永熙郡，统泷水、怀德、良德、安遂、永业、永熙六县；高凉郡，统高凉、连江、电白、杜原、海安、阳春、石龙、吴川、茂名九县；南海郡，统南海、曲江、始兴、翁

---

① 《北史》卷九六，《吐谷浑传》。

② 《隋书》卷八三，《西域传》。

源、增城、宝安、乐昌、四会、化蒙、清远、含洭、政滨、怀集、新会、义宁十五县；苍梧郡，统封川、都城、苍梧、封阳四县；郁林郡，统郁林、郁平、岭方、阿林、石南、桂平、马度、安成、宁浦、乐山、领山、宣化十二县；龙川郡，统归善、河源、博罗、兴宁、海丰五县；义安郡，统海阳、程乡、潮阳、海宁、万川五县；建安郡，统闽、建安、南安、龙潭四县。隋政府在南部边疆民族地区设置的郡县，郡守（州刺史）和县令多以当地少数民族首领充任。对此，史书屡有记述：隋初，俚帅王仲宣逼广州，裴矩奉诏巡抚岭南，击溃王仲宣后，“所绥集者二十余州，又承制署其渠帅为刺令、县令”[1]。令狐熙任桂州总管十七州诸军事期间，隋政府“许以便宜从事，刺史以下官得录制补授”[2]。开皇末年，何稠奉令平复桂州俚帅李光仕叛乱后，“承制署首领为州县官而还，众皆悦服”[3]。当然，这方面最典型的事例还是隋政府对冼夫人的任用，前已述及，此处不赘。隋政府以少数民族中的豪酋大姓充任郡守县令，体现了隋朝绥抚少数民族的政策。

第二节　唐朝的礼部、鸿胪寺及羁縻府州

隋大业十三年（617 年）五月，太原留守李渊起兵，开始了夺取天下的斗争。同年十一月，他领兵攻入长安（今陕西西安），遥尊远在江都（今江苏扬州）的隋炀帝为太上皇，拥立炀帝孙代王杨侑为帝，改元义宁，是为隋恭帝。李渊任大丞相，进封唐王。大业十四年（618 年）三月，隋炀帝在江都被杀，五月，李渊逼恭

① 《隋书》卷六七，《裴矩传》。
② 《隋书》卷五六，《令狐熙传》。
③ 《隋书》卷六八，《何稠传》。

帝禅让，自己登上皇帝宝座，建国号唐，是为唐高祖，改元武德，仍以长安为都城。

唐朝建立后，经过十年的统一战争，到唐太宗贞观二年(628年)，平定了各地割据势力，实现了中原地区的统一。此后，唐朝进入蓬勃发展的时期，多民族统一国家空前强盛。这种局面一直延续到唐玄宗开元年间。

唐朝中央治边机构，既与唐朝三省六部的行政建置有关，也是唐政府处理边疆少数民族事务的需要。

首先，唐朝中央治边机构是三省六部建置的组成部分，管理边疆少数民族事务，是这些行政建置的重要职掌。这需要对唐朝的三省六部制度作一简要概述。

“唐因隋制”[①]，在中央政府中仍实行三省六部制度。三省即中书省、门下省、尚书省。中书省是掌管军国政令的机构，即“军国之政令，缉熙帝载，统和天人，入则告之，出则奉之，以厘万邦，以度百揆，盖佐天子而执大政也”[②]。作为颁发政府最高政令的机构，中书省设中书令、侍郎、舍人、通事舍人、主书、主事，此外还有令史、书令史、能书、蕃书译语等，员额多少不一。由于中书省各级官员地位不同，在参与政府决策过程中所起的作用也不一样。其中，中书令是中书省的长官，“掌佐天子执大政，而总判省事”。侍郎是中书令的副官，“掌贰令之职，朝廷大政参议焉”。舍人负责草拟诏书，代皇帝下言，“凡诏旨制敕，玺书册命，皆起草进画，即下，则署行”[③]。

门下省是掌管封驳、出纳诏令的机构，即“出纳帝命，缉熙皇

① 《新唐书》卷四六，《百官志一》。

② 《唐六典》卷九。

③ 以上引文见《新唐书》卷四七，《百官志二》。

极，总典吏职，赞相礼仪，以和万邦，以弼庶务，所谓佐天子而统大政者也”[①]。作为负责对中央决策的审议和封驳，拥有封还皇帝诏书和驳回臣下章奏权力的机构，门下省设侍中、门下侍郎、左散骑常侍、左谏议大夫、给事中、起居郎、录事、左拾遗、主事，此外还有令史、书令史、甲库令史、能书、传制等，员额亦多少不等。门下省各级官员地位不同，在实际生活中所起的作用也不一样。其中，侍中是门下省的长官，“掌出纳帝命，相礼仪”[②]。门下侍郎是侍中的副官，“掌贰侍中之职，凡政之弛张，事之与夺皆参议”[③]。给事中负责对中央各项政策的审核，“掌侍奉左右，分判省事。凡百司奏抄，侍中审定，则先读而署之，以驳正违失”。“凡发驿遣使则审其事宜与黄门侍郎给之，其缓者给传，即不应给罢之”。“凡天下冤滞未申及官吏刻害者必听其讼，与御史、中书舍人同计其事而申理之”[④]。

尚书省是执行政令的机构，“掌总领百官，仪型端揆”[⑤]。凡中书、门下两省发出的制敕，都由尚书省转发到中央和地方各有关机构执行，地方机构给中央政府的章奏文表也要经尚书省转达。尚书省设尚书令、左右仆射、左丞、右丞、郎中、员外郎、都事、主事，此外还有令史、书令史、亭长、掌固等，人数多少不等。在尚书省中，尚书令是长官，“掌典领百官”，左右仆射是尚书令的副官，“掌统领六官”，“令阙则总省事”。左右丞“掌辩六官之仪，纠正省内，刻御史举不当者”[⑥]。

---

① 《唐六典》卷八。
② 《新唐书》卷四七，《百官志二》。
③ 《唐六典》卷八。
④ 《唐六典》卷八。
⑤ 《唐六典》卷一。
⑥ 《新唐书》卷四六，《百官志一》。

唐代中书省、门下省、尚书省，实际上组成了唐朝的中央政府，三省长官共议国政，"佐天子，总百官，治万事"[①]。其中，"中书取旨，门下复奏，尚书施行"[②]，三省分权，职掌明晰，各负其责。

六部即尚书省所属吏、户、礼、兵、刑、工六个机构，分统于尚书省内的左右司。左司统吏、户、礼三部，右司统兵、刑、工三部。六部中的每一部又各设四司，总计二十四司。具体情况是：吏部统吏部、司封、司勋，考功四司。户部统户部、度支、金部、仓部四司。礼部统礼部、祠部、膳部、主客四司。兵部统兵部、职方、驾部、库部四司。刑部统刑部、都官、比部、司部四司。工部统工部、屯田、虞部、水部四司。六部二十四司的具体工作是掌政令，以及管理部分实际事务。六部各设尚书、侍郎等官。在尚书、侍郎之下，每司各设郎中、员外郎，作为各司的正副长官。六部职掌不同：吏部掌管全国文官的任免、升降、考核、赏罚；户部掌管全国户口、土地、赋税、钱粮、财政收支；礼部掌管全国礼仪、祭祀、科举、学校教育；兵部掌管全国武官任免、升降、赏罚、考核、军事行政；刑部掌管全国司法行政与审判；工部掌管全国水利、工程营建和工匠管理。

除三省六部以外，唐朝还设有九寺五监等管理机构。九寺即太常寺、光禄寺、卫尉寺、宗正寺、太仆寺、大理寺、鸿胪寺、司农寺、太府寺。每寺各设卿、少卿，为各寺的正副长官。各寺有不同的职掌：太常寺掌礼乐、郊庙之事；光禄寺掌邦国酒醴、膳羞；卫尉寺掌邦国器械、文物；宗正寺掌皇族亲属；太仆寺掌厩牧、辇舆之政；大理寺掌折狱详刑；鸿胪寺掌宾客、凶仪之事；司

---

① 《新唐书》卷四六，《百官志一》。

② 《文献通考》卷五〇，《职官考四》。

农寺掌仓储委积;太府寺掌财货、廪藏和贸易。五监即国子监、少府监、将作监、军器监、都水监,每监各设首领官和佐助官,以及具体办事人员,名额不等。九寺五监掌管中央政府管辖的具体事务,附属于尚书省的六部。吏部节制宗正寺,户部节制司农寺和太府寺,礼部节制太常寺、鸿胪寺、光禄寺和国子监,兵部节制太仆寺和卫尉寺,刑部节制大理寺,工部节制少府监、将作监、军器监和都水监。

三省作为中枢机构,六部二十四司作为政务官,九寺五监作为事务官,构成了唐朝中央行政体制的主要内容[①]。管理边疆少数民族事务,是唐朝中央行政机构的重要职掌,因此,负责这一事务的有关行政建置,便成为唐朝中央政府中管理民族事务的机构。

其次,唐朝是我国历史上多民族统一国家重要发展时期。唐朝疆域辽阔,"唐之盛时,开元、天宝之际,东至安东,西至安西,南至日南,北至单于府,盖南北如汉之盛,东不及而西过之"[②]。在这辽阔的境域内,在边疆地区,有突厥、回纥、吐蕃、南诏、高丽、渤海等地方政权,以及蛮、越、奚、契丹、室韦诸族。突厥活动在唐朝北疆,贞观四年(630 年),在唐朝军事力量打击下,东突厥首领率众归附,唐朝采取"全其部落,得为捍蔽,又不离其土俗"[③] 的方针,给以妥善安置。从此,唐朝声威远播,西北边疆民族称唐太宗为"天可汗",纷纷归附。贞观七年(633年),西突厥首领也向唐朝"遣使诣阙请降"[④]。回纥活动在唐朝

---

① 参阅白钢主编:《中国政治制度史》,第七章第四节,中国天津人民出版社、新西兰霍兰德出版有限公司,1991 年 12 月版。

② 《新唐书》卷三七,《地理志一》。

③ 《旧唐书》卷一九四上,《突厥传上》。

④ 《旧唐书》卷一九四下,《突厥传下》。

西北边疆,武德年间就和唐朝有贡使往来,贞观二十一年(647年),回纥各部服属唐朝。吐蕃是唐朝的西邻。贞观十四年(640年),吐蕃王遣使向唐朝求婚,唐太宗以文成公主远嫁,从此吐蕃与唐朝关系不断。景龙三年(710年),吐蕃再次遣使向唐朝求婚,唐中宗许以金城公主入藏。为调整双方关系,吐蕃与唐朝还多次会盟。南诏位于唐朝的西南边疆,贞元十年(793年),南诏和唐朝建立友好关系,从此南诏王多次派遣子弟到唐朝学习。高丽在唐朝东部边疆,唐初高丽王就遣使通好唐朝。渤海位于唐朝东北边疆,以靺鞨人为主。渤海王接受唐朝册封,并多次向唐朝派遣使节。蛮、越是居住在唐朝南部边疆的民族,置于唐朝政权直接管辖下。奚、契丹、室韦居住在唐朝东北疆,或和唐朝有密切关系,或接受唐朝直接管辖。

唐朝中央政府和边疆各少数民族关系密切。天宝年间,唐玄宗问边疆各少数民族情况,以及路程远近,鸿胪寺卿王忠嗣曾以《西域图》作介绍。唐德宗贞元年间,宰相贾耽对边疆各少数民族情况又作了进一步考察,"从边州入四夷,通译于鸿胪者,莫不毕纪"①。唐代通往边疆各少数民族最主要的道路有七条:一是通过营州进入安东道,连接东北边疆各少数民族;二是通过登州海行进入高丽渤海道,连接高丽和渤海各族;三是通过夏州塞外进入大同云中道,连接突厥等各少数民族;四是通过中受降城进入回鹘道,连接回鹘等各少数民族;五是通过安西进入西域道,连接西突厥及西域各少数民族;六是通过安南进入天竺道,连接西南边疆各少数民族;七是通过广州进入海夷道,连接南方边疆各少数民族。

唐朝管理边疆民族的中央机构,一是尚书省中礼部所辖的

① 《新唐书》卷四三下,《地理志七下》。

礼部司和主客司。礼部司主要负责“宾礼”及“出蕃册授”,主客司掌“诸蕃朝见之事”[①],具体内容有:边疆少数民族使者入朝,始至之州给牒,核实人数,名为边牒。蕃州都督、刺史朝会,视其品级高低给以衣冠、袴褶。乘驿站马匹的,按时按量供应食料。宴请边疆少数民族使者的规模,依其品价高低而有不同等级。来使路由海上者,给祈羊豕各一。西南边疆少数民族使者归还时,按海程给粮,西北边疆的则给度碛程粮。边疆民族使者请求宿卫的,要上奏相貌年龄。突厥来使到市场贸易时,要根据其物品质量好坏定价,并派太府丞一人监督。边疆少数民族首领死亡,及子孙袭初授官,兄弟子要降一品,由兄弟子代管的,到十五岁时应还政。出使边疆民族地区的官员归来时,要奏报沿途见闻,所去地区的风俗,以及馈赠物品的数目。二是门下省。边疆少数民族使者朝见,门下省侍中要“承诏劳问”[②]。三是中书省。边疆少数民族使者来朝,中书省侍郎要“受其表疏而奏之,献贽币,则受以付有司”。边疆少数民族使者纳贡,中书省通事舍人要“受而进之”。此外,中书省所属蕃书译语等员要负责有关翻译事宜[③]。四是鸿胪寺。鸿胪寺“掌宾客”[④],具体事务有:边疆少数民族首领,以其在本族声望高低登记,朝见时要有等级区别。其中,承袭官爵的,要辨别嫡庶。受封的,要携册前往封授。奏事的,要根据时间和所奏内容,区别安排,进行登记。献物的,如果是马,则由殿中、太仆寺莅阅,优良的归殿中,驽病的归太仆寺;如果是药,则由鸿胪寺验核,少府监定价格;如果是鹰、鹘、

---

① 《新唐书》卷四六,《百官志一》。

② 《新唐书》卷四七,《百官志二》。

③ 以上引文均见《新唐书》卷四七,《百官志二》。

④ 《新唐书》卷四八,《百官志三》。

狗、豹，不易估算，则由鸿胪寺视情况定价。鸿胪寺辖有典客、司仪二署，其中的典客署，设令一人，丞三人，掌客十五人，又有典客十三人，府四人，史八人，掌固二人。鸿胪寺所管的边疆少数民族事务，大多由典客署具体执行。五是少府监的互市监，"掌蕃国交易之事"[①]，设监一人，丞一人。此外，还有录事一人，府二人，史四人，价人四人，掌固八人，综上可见，唐朝管理边疆民族事务的中央机构中，中书省、门下省、尚书省有关官员，多是礼仪上会见边疆少数民族首领，而不负责具体事务，具体事务的经办，则由礼部的礼部司和主客司，鸿胪寺的典客署负责。这从一个侧面反映了唐朝管理边疆民族事务中央机构，特别是决策机构、政务机构、事务机构的活动情况。

唐朝地方治边机构，主要是羁縻府州等建置。这与唐朝统治者对边疆少数民族的政策有关。

唐朝的边疆民族政策奠基于唐高祖时期。武德二年（619年）闰二月，唐高祖颁布诏书，表示"怀柔远人，义在羁縻"[②]。唐太宗即位后，继承和发展了这一政策。贞观四年（630年），唐朝大败东突厥，怎样安置突厥十余万降众，唐太宗和一些大臣有不同认识。他反对"非我族类，其心必异"的观点。认为："夷狄亦人耳，其情与中夏不殊，人主患德泽不加，不必猜忌异类。盖德泽洽，则四夷可使如一家，猜忌多，则骨肉不免为仇乱"[③]。他明确表示："自古皆贵中华，贱夷狄，朕独爱之如一"[④]。正是在这种思想指导下，唐政府在边疆地区设立羁縻府州，安置各少数民

① 《新唐书》卷四八，《百官志三》。

② 《册府元龟》卷一七〇，《帝王部·徕远》。

③ 《资治通鉴》卷一九七，唐纪十三，贞观十八年十二月。

④ 《资治通鉴》卷一九八，唐纪十四，贞观二十一年五月。

族。“唐兴，初未暇于四夷，自太宗平突厥，西北诸蕃及蛮夷稍稍内属，即其部落列置州县。其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。虽贡赋版籍多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领，著于令式”[①]。这一记载表明，唐朝的羁縻府州，以各少数民族部落的活动范围作为羁縻府州行政区划的基础；各府州都督、刺史均由少数民族首领担任，可以世袭；羁縻府州管辖下的部民不向唐政府直接交纳赋税，户口也不上报户部，但各部首领要向唐政府交纳贡品；各羁縻府州由各都护府直接管辖，再统于唐朝中央政府。

唐朝边疆地区羁縻府州的基本情况是，唐太宗贞观初年，因山川形势分全国为十道，唐玄宗开元二十一年增置十五道。唐朝边疆民族地区的羁縻府州主要在关内道、河北道、陇右道、剑南道和岭南道。“突厥、回纥、党项、吐谷浑隶关内道者，为府二十九，州九十。突厥之别部及奚、契丹、靺鞨、降胡、高丽隶河北者，为府十四，州四十六。突厥、回纥、党项、吐谷浑之别部及龟兹、于阗、焉耆、疏勒、河西内属诸胡、西域十六国隶陇右者，为府五十一，州百九十八。羌蛮隶剑南者，为州二百六十一。蛮隶江南者，为州五十一。隶岭南者，为州九十二。又有党项州二十四，不知其隶属。大凡府州八百五十六”[②]。羁縻府州主要统辖于单于、安北、北庭、安东、安西、安南六大都护府。其中，安西、北庭两大都护府管辖西域，安北、单于两大都护府管辖北疆，安东大都护府管辖东北，安南大都护府管辖南疆。

各大都护府设大都护、副大都护、长史、司马、录事参军事、录事、功曹参军事、仓曹参军事、户曹参军事、兵曹参军事、法曹

① 《新唐书》卷四三下，《地理志七下》。
② 《新唐书》卷四三下，《地理志七下》。

参军事、参军事等员。如是上都护府，则设都护、副都护、长史、司马、录事参军事、功曹参军事、仓曹参军事、户曹参军事、兵曹参军事、参军事等员。“都护掌统诸番，抚慰、征讨、叙功、罚过，总判府事”①。

都督府一般设都督、别驾、长史、司马、录事参军事、录事、功曹参军事、仓曹参军事、兵曹参军事、田曹参军事、户曹参军事、法曹参军事、士曹参军事、参军事、市令、文学、医学博士等官员。“都督掌诸州兵马、甲械、城隍、镇戍、粮廪，总判府事”②。

州一般设刺史、别驾、长史、司马、录事参军事、录事、司功参军事、司仓参军事、司户参军事、司田参军事、司兵参军事、司法参军事、司士参军事、参军事、市令、丞、文学、医学博士等官，刺史“职同牧尹”，“掌宣德化，岁巡属县，观风俗、录囚、恤鳏寡”③。

县一般设令、丞、主簿、录事、尉等官。“县令掌导风化，察冤滞，听狱讼”④。

在都护府下，一般设有军、镇、城、守捉、戍、堡等军事建置。军置使、副使、营田副使等官。每军都有仓、兵、胄三曹参军事。镇设将、镇将、仓曹参军事、兵曹参军事等官。城设城使，镇设镇将、镇副，戍设戍主、戍副，堡有堡主。

第三节　安西、北庭大都护府

唐朝在西域的最高地方军政建置是安西、北庭两大都护府。

---

① 《新唐书》卷四九下，《百官志四下》。
② 《新唐书》卷四九下，《百官志四下》。
③ 《新唐书》卷四九下，《百官志四下》。
④ 《新唐书》卷二一五下，《突厥传下》。

它们的设立，是唐政府统一西域并加强对这一地区管辖的结果。

唐初，西域处于分裂割据状态。天山以南，分布着高昌、焉耆、龟兹、疏勒、于阗等地方政权；天山以北及中亚，居住着西突厥各部；葱岭以西，今锡尔河、阿姆河流域，是"昭武九姓"地方政权所在地。当时，西突厥势力在西域有较大影响。先是射匮可汗"建廷龟兹北之三弥山，玉门以西诸国多役属"[①]；后是统叶护可汗"控弦数十万，霸有西域"，对各地"遣吐屯一人监统之，督其征赋"[②]。尽管如此，西突厥和唐朝却有朝贡关系。统叶护可汗曾遣使向唐政府"贡条支巨卵、师子革等"[③]，又向唐朝请婚，得到唐高祖谕允。唐高祖派高平王道立出使西突厥，道立回朝时，统叶护可汗遣人与他同到唐都长安，"献万钉宝钿金带，马五千匹，以藉约"[④]。由于后来西突厥内部发生变乱，东突厥又从中作梗，此婚才未得成。

贞观二年(628年)，统叶护可汗被其伯父莫贺咄杀死，从此西突厥内乱不已。莫贺咄自立为屈利俟毗可汗，统叶护子被人拥立为乙毗钵罗肆叶护可汗，两相对立，互争高低。双方都希望得到唐朝支持，而唐太宗却要求"各敕其部毋相侵"[⑤]。又由于都得不到所部贵族的拥护，后来，屈利俟毗可汗走死金山，乙毗钵罗肆叶护可汗忧死康居，结果，泥孰被拥立为可汗，是为咄陆可汗。

就在西突厥内部纷争、力量削弱之时，贞观四年(630年)二月，唐政府军在阴山大败东突厥颉利可汗，最终统一了东突厥各

① 《新唐书》卷二一五下，《突厥传下》。
② 《旧唐书》卷一九四下，《突厥传下》。
③ 《新唐书》卷二一五下，《突厥传下》。
④ 《新唐书》卷二一五下，《突厥传下》。
⑤ 《新唐书》卷二一五下，《突厥传下》。

部。东突厥的灭亡和唐政府的声威在西域产生了巨大影响。同年九月,“伊吾城主入朝”,“举其属七城来降”[①]。唐政府设西伊州,后改称伊州,领伊吾、柔远、纳职三县。贞观九年(635年),疏勒内附,唐政府设置疏勒都督府。

伊吾归属唐朝后,西突厥与高昌多次联兵侵袭伊吾,还进夺焉耆三城。高昌王麴文泰又派兵抢夺西域朝贡唐朝的使者。贞观十三年(639年)十二月,唐政府以吏部尚书、陈国公侯君集为交河道行军大总管,帅师讨伐高昌。贞观十四年(640年)八月,侯君集平定高昌,执高昌王麴智盛。唐政府在高昌设西州,下置高昌、柳中、交河、蒲昌、天山五县;同年九月,又在西州置安西都护府,以后随着管辖区域的扩大,便称安西大都护府。在唐军平定高昌时,屯兵于浮图城(今新疆吉木萨尔县北破城子),企图援助高昌的西突厥叶护阿史那贺鲁也率众归附唐朝,唐政府在该地设庭州,下辖后庭、金满、轮台、西海四县。

贞观六年(632年),焉耆即向唐政府朝贡,还曾请求唐政府“开大碛道以便行人”[②]。后来由于西突厥挑唆,与唐政府关系日渐疏远。焉耆与西突厥“相约为辅东势,不朝贡”[③]。贞观十八年(644年),焉耆王弟颉鼻、栗婆准叶护等贵族归降唐朝,恰值唐政府派安西都护郭孝恪为西州道行军总管,帅步骑三千出银山道进击焉耆,郭孝恪便以栗婆准等为向导。同年九月,唐军攻其不备,破焉耆城,俘焉耆王龙突骑支。唐政府以突骑支弟婆伽利为焉耆王,设焉耆都督府,辖于安西大都护府。

---

① 《资治通鉴》卷一九三,唐纪九,太宗贞观四年。

② 《新唐书》卷二二一上,《西域传上》。

③ 《新唐书》卷二二一上,《西域传上》。

龟兹“横千里，纵六百里”①，是唐初西域比较大的割据势力，唐高祖武德年间即遣使入贡，贞观四年还向唐政府献马，唐太宗曾赐玺书加以抚慰。后来龟兹依附西突厥。郭孝恪征讨焉耆时，龟兹派兵援助焉耆，因而和唐朝关系日益紧张。贞观二十一年(647年)，唐政府以原东突厥处罗可汗次子、左骁卫大将军阿史那杜尔为昆山道行军大总管，与安西都护郭孝恪、司农卿杨弘礼等，统铁勒十三部兵十余万骑讨伐龟兹。贞观二十二年(648年)闰十二月，唐军破龟兹大拨等五十城，虏数万口，执龟兹王河犁布失毕。唐政府以龟兹王弟叶护为龟兹王，设置龟兹都督府，受安西大都护府统辖，同时，把安西大都护府由西州移置龟兹。

“龟兹平，西域震骇”②。于阗王尉迟伏闍信非常恐惧，使其子以驼马三万犒劳唐军。阿史那杜尔乘机派行军长史薛万备到于阗，劝说其王亲自到长安朝觐。于阗虽然役属于西突厥，但和唐朝关系也很密切。贞观六年，于阗王遣使入贡，后又派王子入唐随侍。正因为如此，于阗王听从了薛万备的劝说。唐政府授尉迟伏闍信为右卫大将军，其子叶护玷为右骁卫将军，并赐袍带，布帛六千段。唐朝在于阗置毗沙州，唐高宗上元二年(675年)，改毗沙州为毗沙都督府，辖于安西大都护府。

以上所述，基本上是唐朝初年天山以南和准噶尔盆地以东的军政建置。其中，伊州、西州、庭州的行政建置，和疏勒都督府、焉耆都督府、龟兹都督府、毗沙都督府的军政建置有所不同。伊州、西州、庭州建置基本上同于内地州县，各州刺史多以汉官充任，且由唐政府任命，执行唐朝中央政府政令。疏勒等都督府

① 《新唐书》卷二二一上，《西域传上》。
② 《旧唐书》卷三，《太宗纪下》。

则由当地民族首领充任都督，允许职务世袭，保留王号，在行政上听命于安西大都护府，属于羁縻州府性质。安西大都护府，则是唐朝在西域最高的军政建置，负有统辖西北边疆之责，唐政府“岁调千兵，谪罪人以戍”[①]。

唐朝在天山以北及中亚地区设立军政机构，与统一西突厥各部有关。如前所述，泥孰被拥立为咄陆可汗后，因其父莫贺设武德年间曾到唐都长安，与唐太宗拜盟约为兄弟，因此，咄陆可汗便遣使往长安，表示不敢当可汗号。唐太宗派鸿胪寺少卿刘善因持节往西突厥，封他为吞阿娄拔利邲咄陆可汗，“赐鼓纛，段彩巨万”[②]。这是唐政府首次封西突厥首领为可汗，在唐朝与西突厥关系中有重要意义，以后西突厥可汗继位，都要经过唐政府册封。咄陆可汗在位仅一年便病死，其弟同娥设继为可汗，唐政府遣中郎将桑孝彦领左右胄曹韦弘机前往安抚，册立同娥设为咥利失可汗。咥利失可汗在位期间，西突厥局势动荡。贞观十三年(639 年)，西突厥贵族阿史那弥射、阿史那步真兄弟先后率众内附，归依唐朝。适应变化的情况，咥利失可汗把西突厥分为十部，每部令一人统领，号为十设，每设赐一箭，所以十设又称十箭。十箭分左右厢，每厢各置五箭。左厢号五咄六部，置五大啜，啜即首领，一啜管一箭。右厢号五弩失毕，置五大俟斤，俟斤亦即首领，一俟斤管一箭。五咄六部居碎叶以东，五弩失毕部居碎叶以西。至此，西突厥陷入分裂状态。此后，五咄六部立欲谷设为乙毗咄陆可汗，与咥利失可汗相对。双方以今伊犁河为界，分为北庭和南庭。河东属乙毗咄陆可汗，称北庭，河西归咥利失可汗，称南庭。贞观十三年(639 年)，咥利失可汗死，其侄薄布

① 《新唐书》卷二二一上，《西域传上》。

② 《新唐书》卷二一五下，《突厥传下》。

特勤立，是为乙毗沙钵罗叶护可汗。他遣使朝贡唐朝，唐政府以左领军将军张大师前往册封，赐鼓纛。乙毗咄陆可汗"自恃其强，专擅西域"[①]，渐为弩失毕五部怨恨，加之又派兵攻打伊州等地，为唐军所败，贞观十五年(641年)，弩失毕五部决定废掉乙毗咄陆可汗，遣使往唐都长安，请立新可汗。唐政府遣使赍玺书立莫贺咄乙毗可汗之子，是为乙毗射匮可汗。射匮可汗以礼资送从前被咄陆可汗拘留的唐朝使者返回长安，又向唐政府遣使贡方物，请赐婚，均得到唐太宗谕允。西突厥局势稍有缓和。

贞观二十年(646年)，乙毗射匮可汗率兵追击西逃的咄陆可汗时，乘势攻击驻在庭州的阿史那贺鲁。阿史那贺鲁被迫内迁，贞观二十一年(647年)，他到长安朝见了唐太宗，受到重视。唐政府命他为昆邱道行军总管，负责招讨西突厥，驻庭州莫贺城(今新疆阜康县东)。唐政府在该地设立瑶池都督府[②]，隶属于安西大都护府。阿史那贺鲁即为瑶池都督府都督、左骁卫将军。唐政府又"割二千余帐，令其统摄"[③]。唐高宗即位后，阿史那贺鲁进拜左骁卫大将军，仍任瑶池都督府都督。但是，阿史那贺鲁对唐朝怀有二心，他利用唐政府的声威，扩充自己实力，永徽二年(651年)，与子咥运率众西遁掘咄陆可汗之地，总有西域诸部，自号沙钵罗可汗，统摄咄六、弩失毕十姓。贺鲁还"立咥运为莫贺咄叶护，数侵扰西蕃诸部，又进寇庭州"[④]，公开叛唐，严重威胁了唐政府对西域的统一。永徽三年(652年)，唐政府派遣左武侯大将军梁建方、右骁卫大将军契苾何力率五万骑兵征讨

---

① 《旧唐书》卷一九四下，《突厥传下》。

② 参阅杨建新、马曼丽主编：《西北民族关系史》，第211页，民族出版社1990年版。

③ 《册府元龟》卷一二二。

④ 《旧唐书》卷一九四下，《突厥传下》。

阿史那贺鲁。永徽四年(653年),唐政府正式撤销瑶池都督府,并把安西大都护府迁回西州,又派程知节、苏定方等率军继续平定阿史那贺鲁的叛乱。显庆二年(657年),右屯卫将军苏定方等先后在伊犁及碎叶河等地大败阿史那贺鲁,并将其父子俘获。随着西突厥各部纷纷归附唐政府,唐朝最终统一了西突厥。唐政府在这一地区"通道路,置邮驿,掩骸骨,问疾苦,画疆埸,复生业,凡为沙钵罗掠者,悉括还之"[1]。为了加强管辖,唐政府"裂其地为州县,以处诸部"[2],木昆部为匐延都督府,突骑施索葛莫贺部为嗢鹿都督府,突骑施阿利施部为絜山都督府,胡禄屋阙部为盐泊都督府,摄舍提暾部为双河都督府,鼠尼施处半部为鹰娑都督府。又在碎叶以东原五咄六部地区,置昆陵都护府,以阿史那弥射为兴昔亡可汗兼骠骑大将军、昆陵都护府都护,在碎叶以西原五弩失毕部地区,置濛池都护府,以阿史那步真为继往绝可汗兼骠骑大将军、濛池都护府都护,两都护府各领所属都督府,统辖于安西大都护府。唐政府仍把安西大都护府移往龟兹。此外,唐政府还在显庆三年(658年)在庭州设置了金山都护府,隶属于安西大都护府,管辖天山以北及吐鲁番盆地广大地区[3]。

唐政府统一西突厥过程中,葱岭以西的"昭武九姓"也相继归附唐朝。所谓"昭武九姓",就是指这一地区的康、安、曹、石、米、何、火、寻、戊地、史等地方政权[4],他们的始祖原居祁连山北昭武城,后为突厥所破,遂西逾葱岭,占有该地。"以昭武为姓

---

① 《通鉴纪事本末》卷二八,《唐平西突厥》。
② 《新唐书》卷二一五下,《突厥传下》。
③ 参阅郭平梁:《唐朝在西域的几项军政建置》,载《新疆历史论文集》,新疆人民出版社1977年版。
④ 《新唐书》卷二二一下,《西域传下》。

氏,不忘本也"[①]。这些地方政权多与唐政府有联系。武德十年(627年),康遣使唐朝,贞观五年(631年),请称臣,不久又遣使向唐朝献狮子兽,贡金桃、银桃等。安武德年间也遣使唐朝,贞观初年亦献方物。在阿史那贺鲁叛唐后,这些地方政权为阿史那贺鲁所控制。唐政府在平定阿史那贺鲁叛乱过程中,也统一了这些地区,并相继设立府州等行政机构。唐高宗显庆三年(658年),唐政府就在康地设立了康居都督府,以其王拂呼缦为都督[②];以何地为贵霜州,授其君昭武婆达地为刺史;以石地瞰羯城为大宛都督府,以该地王瞰土屯摄舍提于屈昭穆为都督;以米地为南谧州,授其君昭武开拙为刺史。显庆年间,又在安地置安息州,以其王昭武杀为刺史;置木鹿州,以其王昭武闭息为刺史;以史地为佉沙州,授其君昭武失阿喝为刺史。显庆五年(660年),唐左骁卫大将军苏定方最后击败阿史那贺鲁派驻葱岭以西的西突厥首领都曼,"葱岭以西遂定"[③]。唐政府派官员到葱岭以西"访其风俗、物产及古今废置,尽图以进"[④]。龙朔元年(661年),唐政府派往葱岭以西的吐火罗道州县使王名远根据这一地区已建府州的实际情况,建议唐政府在该地区"分置都督府、州、县、军府"[⑤]。这样,天山南北、葱岭以西地区便"皆分置州府,西尽于波斯,并隶安西都护府"[⑥],"唐之州县极西海矣"[⑦]。

武则天统治期间,唐朝在西域的行政建置有所变化,这与突

① 《旧唐书《卷一九八,《西戎传》。
② 《新唐书》卷二二一下,《西域传下》。
③ 《新唐书》卷一一一,《苏定方传》。
④ 《唐会要》卷七三,《安西都护府》。
⑤ 《唐会要》卷七三,《安西都护府》。
⑥ 《旧唐书》卷一九四下,《突厥传下》。
⑦ 《新唐书》卷一一一,《苏定方传》。

厥势力的再起和吐蕃势力在西域的扩张有关。首先，是突厥势力的再起。唐朝统一东突厥后，在生产发展、生活安定的情况下，东突厥势力很快得到了恢复。唐高宗永淳元年(682 年)，阿史那骨咄禄集聚突厥部众，入总材山，据黑沙城，自称颉跌利施可汗，公开举兵叛唐。嗣圣元年(684 年)至垂拱三年(687 年)间，大漠南北遭受旱灾，“野皆赤地，少有生草，以此羊马死耗，十至八九”，突厥人不得不“掘野鼠，食草根，或自相食”[①]。由于骨咄禄已经叛唐，无法得到唐政府的救济，便采取武力掠夺形式，四年之内南下袭扰有七次之多。与此同时，突厥的普通百姓为避免饿死，纷纷南归，受到了唐政府一定程度的安置。武后天授二年(691 年)，骨咄禄病死，其弟默啜即汗位。他一方面向唐朝遣使请和，唐政府封他为左卫大将军、归国公，赐帛五千段；另一方面，又不断领兵掠夺内地，圣历元年(698 年)，先后寇蔚州、定州、赵州、相州等地，“取赵、定所掠男女八九万悉坑之”[②]，还掠夺散居灵、夏二州的党项人，以及陇右唐军的监马。很快，默啜辖地“东西万余里，控弦四十万，自颉利之后最为强盛”[③]。默啜还不断向西侵扰，迫使西突厥各部内徙，这就严重危及了唐政府在西域的统治。其次，是吐蕃势力在西域的扩张。贞观年间，吐蕃势力开始进入西域。高宗咸亨年间，吐蕃“攻陷龟兹、疏勒等四镇”[④]。唐政府被迫把安西大都护府迁往西州。垂拱元年(685 年)，唐政府命将出师讨伐吐蕃。永昌元年(689 年)，唐军在寅识迦河被吐蕃军战败，伤亡惨重。长寿元年(692 年)，唐武

① 陈子昂：《为乔补阙论突厥表》，《陈拾遗集》卷四。
② 《新唐书》卷二一五上，《突厥传上》。
③ 《旧唐书》卷一九四上，《突厥传上》。
④ 《旧唐书》卷一九四上，《突厥传上》。

威军总管王孝杰大破吐蕃军,克复龟兹、于阗、疏勒、碎叶等四镇。唐政府仍在龟兹置安西大都护府,派兵驻守。万岁登封元年(696年),唐军又两次被吐蕃军战败。吐蕃首领论钦陵乘势要求唐政府撤走安西四镇兵,并索分原西突厥十姓地,为唐政府所拒绝。为了遏制突厥对西域的进袭以及吐蕃贵族势力在西域的扩张,巩固唐朝在西域的统治地位,武则天长安二年(702年),唐政府在金山都护府的基础上,设立了北庭大都护府,以取代濛池、昆陵、金山三都护府,成为唐朝在西域与安西大都护府平行的又一个军政建置。

北庭大都护府设立前,安西大都护府管辖整个西域地区;北庭大都护府设立后,原蒙池、昆陵、金山三都护府的辖区改归北庭大都护府。这样,北庭大都护府管辖天山以北、巴尔喀什湖以东以南地区,安西大都护府则管辖天山以南和葱岭以西广大地区。两大都护府各辖有若干都督府州,具体情况是:

安西大都护府所辖:龟兹都督府、毗沙都督府、焉耆都督府、疏勒都督府、妫塞都督府、渠黎都督府、月支都督府、大汗都督府、条支都督府、天马都督府、高附都督府、修鲜都督府、写凤都督府、悦般州都督府、奇沙州都督府、姑墨州都督府、旅獒州都督府、昆墟州都督府、至拔州都督府、乌飞州都督府、王庭州都督府、波斯都督府、康居都督府、大宛都督府,以及休循州、安息州、乌垒州、和墨州、温府州、蔚头州、遍城州、耀建州、寅度州、猪拔州、达满州、蒲顺州、郢及满州、乞乍州。

北庭大都护府所辖:匐延都督府、嗢鹿州都督府、洁山都督府、双河都督府、鹰娑都督府、盐泊州都督府、轮台州都督府、大漠州都督府、玄池州都督府、金附州都督府、金满州都督府、咽面州都督府、盐禄州都督府、哥系州都督府、孤舒州都督府、西盐州都督府、东盐州都督府、叱勒州都督府、迦瑟州都督府、憑洛州都

督府、沙陀州都督府、答烂州都督府[1],以及特伽州、鸡洛州。

唐政府在西域两大都护府之下还设有军、镇、城、守捉、戍、堡等基层军事建置,驻有数量不等的兵马。据统计,在安西大都护府辖境,共有于阗、疏勒、焉耆、龟兹、碎叶五大军,有且末、固城、吉良、皮山四小军镇,有兰城、坎城、葱岭、张三城、于术、榆林、龙泉、东夷辟、赤岩十守捉城,有栗楼烽、碎卜戍、移杜、彭怀四戍堡。在北庭大都护府辖境,有伊吾军、天山军、瀚海军、静塞军、清海军五大军,有神仙、蒲类、郝遮、碱泉四个小军镇,有沙钵城、冯洛、耶勒、俱六、张堡城、乌宰、叶河、黑水、东林、西林、罗护、赤亭、独山、柔远十四个守捉城,特罗一堡[2]。

唐睿宗景云元年(710年),安西、北庭两大都护府又设立节度使和都知兵马使,专掌军事,大都护一般兼任节度使,副大都护兼任都知兵马使。

安西、北庭两大都护府对西域的管辖,主要包括以下内容:

推行唐朝的行政法令。作为唐政府在西域的最高军政机构,贯彻执行唐政府的行政法令,是安西、北庭两大都护府的重要职责。载初元年(690年),武则天曾向全国颁发《大云经》,“令诸州各置大云寺”[3]。安西、北庭两大都护府都执行了这一政令,在龟兹、疏勒和碎叶等地修建了大云寺[4]。一直到唐玄宗天宝十年(751年),还有人看到了碎叶大云寺建筑物[5]。武后长安年间(702至704年),唐政府颁布诏令:“四镇经略使禁止傔

---

① 以上参阅《新唐书》卷四三下,《地理志七下》。

② 参阅钱伯泉:《唐朝在西域的军事建置研究》,《新疆历史研究》1985年第1期。

③ 《旧唐书》卷六,《则天皇后本纪》。

④ 《敦煌石室访书记》,译文见《北平图书馆刊》第九卷。

⑤ 《通典》卷一九三。

使私马、无品者肉食”。开元七年(719 年),唐政府又诏令“焉耆、龟兹、疏勒、于阗征西域贾,各食其征,由北道者轮台征之”[①]。于是,安西、北庭两大都护府设立了“孔目司”机构,负责征收商税有关事宜[②]。租庸调制也在这里推行了。此外,大量唐代钱币在今中亚地区出土,这些钱币上一面铸有汉字,一面铸有突厥文字和当时西域其他少数民族的文字。这一切都雄辩地证明了安西、北庭两大都护府在西域认真贯彻执行了唐政府的法令制度。

统辖驻军。唐朝在西域的驻军,有的是从内地征发来的丁壮卫士,“岁调山东丁男为戍卒”[③],讲的就是这种情况,有的是以中原内地重罪流配的犯人充当,也有的是由内地汉军调防而来,还有的则是由当地少数民族丁壮组成。总之,唐朝在西域的驻军,既有汉族,也有少数民族,即所谓“蕃汉之兵”。瑶池都督府设立后,唐太宗就曾问:“蕃汉之兵如何处置”[④],反映了唐朝西域驻军的民族成分。安西、北庭两大都护属下,由军、镇等不同军事建置组成了严密的军事系统。这些等级不同的军事建置,都设有定额军兵。一般说来,都护府所属的军、镇兵马,要在都护的提调下参加规模较大的征战。守捉、戍堡等军兵,负责所辖地区的巡逻防守,击退来犯之敌,检查往来行旅,捕捉在逃罪犯,维护社会治安。据不完全统计,安西大都护府初设时,西州设有天山军,府治移往龟兹后,军镇和兵员都有所增加。“安西

① 《新唐书》卷二二一上,《西域传上》。

② 参阅杨建新、卢苇:《唐代的安西、北庭两大都护府》,《新疆历史论文集续集》,新疆人民出版社 1982 年版。

③ 《旧唐书》卷一九六上,《吐蕃传上》。

④ 李靖:《兵法七书》,载《玉海》。

都护府镇兵二万四千人，马二千七百匹"[①]。永徽至天宝年间，北庭镇兵二万人，马五千匹。瀚海、天山、伊吾三军镇兵万余人，马五千匹。"瀚海军，开元中"，"在北庭都护府城内，管镇兵万二千人，马四千二百匹。天山军，开元中，置西州城内，管镇兵五千人，马五百匹"。"伊吾军，开元中置"，"管镇兵三千人，马三百匹"[②]。著名的碎叶就是唐朝在西域的军事重镇，保大军、瀚海军、天山军都曾在这里屯驻[③]。上述驻军，均归两大都护府统辖，以履行保卫唐朝西北地区疆土之责。

管理屯田。为了解决驻军的粮饷，唐朝驻守西域的部队广泛开展屯田活动，因此，安西、北庭两大都护往往兼任营田使。安西、北庭两大都护府管理的屯田，"安西（即龟兹军）二十屯，疏勒七屯，焉耆七屯，北庭（即瀚海军）二十屯，伊吾一屯，天山一屯"[④]。每屯约为五十顷。屯田军不仅从事农业，还要放牧牛羊，从事畜牧业；开凿渠道，兴修水利。"有屯田以资糗粮，牧使以娩羊马，大军万人，小军千人"[⑤]，一定程度上反映了屯田的情况。屯田活动的开展多少减轻了唐政府的开支，改善了西域驻军的供给。

管理辖区内有关民事，包括刑法诉讼，市肆贸易，五经教授，救民疾病等。1966至1969年在新疆吐鲁番阿斯塔那——哈拉和卓古墓出土的《高昌县上安西都护府牒》一件唐代文书上，记载了一批绢练从弓月城运往龟兹，中途发生问题，与季三、李绍谨、毕安三人有关，由一个叫口禄山的人告到高昌县，高昌县便

① 《旧唐书》卷四〇，《地理志三》。
② 《旧唐书》卷四〇，《地理志三》。
③ 《唐会要》卷七八，《节度使》。
④ 《唐六典》卷七，《屯田郎中》。
⑤ 《旧唐书》卷一九六上，《吐蕃传》。

把这件事上报给安西大都护府[1]。由此可见安西大都护府及其所属机构对刑事诉讼的处理。此外,因租佃发生的民事纠纷[2],因交易不付货款引起的争斗[3],都由唐政府设在西域的有关军政机构处理。

管理驿站和驿馆。唐朝驿站制度规定,在交通要道上,三十里路设一驿站,偏僻道路上,三十里路设一驿馆。唐政府在西域设有宁戍驿,在焉耆设有吕光馆、新城馆,在交河县设有龙泉馆。从碎叶到疏勒镇沿途,设有济浊馆、谒者馆、葭芦馆、羯饭馆。唐朝官员及其家人,以及军士往来,可乘用驿站马、驴[4]。

负责征收贡品。西域伊州,贡阴牙角五只,胡桐泪二十五斤[5]。西州贡丝、氎布、毡、刺密、葡萄五物,酒浆煎皱干[6]。北庭都护府贡阴牙角五只,速藿角十足,阿魏截根二十斤[7]。安西都护府贡硇砂五十斤,绯毡五领[8],硇砂、绯毡偏桃人[9]。

唐玄宗天宝十四载(755 年)十一月,节度使安禄山及其部下史思明发动叛乱,相继攻陷洛阳和长安,中原内地局势动荡,唐朝政权出现危机。为平定叛乱,至德年间(756 至 758 年),唐政府把安西、北庭两大都护府所属军兵大部分调入中原内地。这样,造成了西域防务空虚。上元元年(760 年),吐蕃势力乘虚而入,联合葛逻禄势力,攻占了天山南北许多地方。北庭大都护

① 《丝绸之路上所发现的汉唐织物》,《文物》1977 年第 3 期。
② 《吐鲁番考古记》,第 37 页,科学出版社 1954 年版。
③ 《西域文明史概论》,第 60 页,商务印书馆 1934 年版。
④ 以上参阅《新唐书》卷四○,《地理志四》;卷四三,《地理志七》等。
⑤ 《通典》卷六,《食货志六》。
⑥ 《新唐书》卷四○,《地理志四》。
⑦ 《通典》卷六,《食货志六》。
⑧ 《通典》卷六,《食货志六》。
⑨ 《新唐书》卷四○,《地理志四》。

府李元忠，安西大都护府郭昕，在沙陀、回纥的支持下，率领官兵守卫北庭和龟兹，在非常困难的情况下坚持了二十余年。建中元年(780 年)，李文忠和郭昕派人取道北方回纥路，到达都城长安，向唐政府报告了西域情况。唐德宗任命李元忠为北庭大都护，郭昕为安西大都护。后来，吐蕃击败回纥，李元忠、郭昕失去后援。贞元三年(787 年)和六年(790 年)，安西大都护府和北庭大都护府相继被吐蕃攻陷。唐朝在西域的这两个最高地方军政建置不复存在。安西大都护府总计存在一百四十八年，北庭大都护府总计存在九十年。

第四节　安北、单于都护府

唐朝的北部边疆，居住着东突厥、铁勒、契丹、奚等少数民族。唐政府设立安北、单于两都护府，管辖这些边疆民族。

安北都护府原名燕然都护府、瀚海都护府，是唐政府统一东突厥和薛延陀之后，为安置铁勒各部而设立的。唐朝建立初期，北部边疆的东突厥势力强盛，“控弦百万”[①]，又因支持过唐高祖起兵，所以“自恃其功，益骄踞，每遣使者至长安，颇多横恣”[②]。唐高祖“以中原未定，每优容之”[③]。武德五年(622 年)，东突厥颉利可汗率五万骑兵南犯汾州，攻围并州，掳掠五千余口；八年(625 年)，又集兵十万，大掠朔州。对于东突厥的袭扰，唐政府采取“胜而后和”的策略[④]，派兵出击，积极防御。武德九年(626

---

① 《通典》，卷一九七，边防一三。

② 《旧唐书》卷一九四上，《突厥传上》。

③ 《旧唐书》卷一九四上，《突厥传上》。

④ 《旧唐书》卷六三，《封伦传》。

年)，唐太宗即位不久，朝政未协，颉利可汗乘机率十万骑进寇武功、高陵，京师长安戒严。唐太宗深沉大度，使颉利可汗不知唐朝虚实，最后双方订立渭水之盟，东突厥南扰中原的行动被初步扼止。

当时，东突厥贵族对辖境内其他少数民族剥削苛重，役使过度。贞观元年(627 年)，铁勒部薛延陀、回纥、拔也古等不堪忍受东突厥赋税和兵役负担，起而反抗。铁勒原与突厥同族，后自为一部，包括薛延陀、契苾、回纥、同罗、思结等小部。其时东突厥发生灾荒，“大雪平地数尺，羊马皆死，人在饥”[1]。由于“频年大雪，六畜多死，国中大馁，颉利用度不给，复重敛诸部”，造成“下不堪命，内外多叛之”[2]。唐政府利用这一有利时机，在贞观三年十一月，以兵部尚书李靖，代州都督张公谨出定襄道，并州都督李勣，右武卫将军丘行恭出通汉道，左武卫大将军柴绍出金河道，卫孝节出恒安道，薛万撤出畅武道，五路大军向东突厥颉利可汗发起大规模进攻。同年十二月，东突厥突利可汗等率众投归唐政府，颉利可汗更加孤立。贞观四年(630 年)三月，颉利可汗战败被俘，唐政府统一了东突厥。唐太宗采取“全其部落，顺其土俗”[3] 的政策，对东突厥各部进行了妥善安置，在幽州、灵州境内，设顺、祐、长、化四州都督府，管辖突利可汗部众；在东突厥旧地，设六州，分左右部，置定襄都督府、云中都督府，管辖颉利可汗部众。这是唐朝在北部边疆少数民族地区最早设置的羁縻府州。

东突厥的灭亡，为薛延陀势力的兴起创造了条件。薛延陀

① 《旧唐书》卷一九四上，《突厥传上》。
② 《旧唐书》卷一九四上，《突厥传上》。
③ 《资治通鉴》卷一九三，唐纪九，太宗贞观四年。

自贞观六年起而反对东突厥贵族以后，力量不断壮大。贞观三年，薛延陀首领夷男为部众拥戴，并被唐政府册封为真珠毗伽可汗。夷男派其弟统特勒到长安朝贡，唐太宗优礼接待，赐宝刀宝鞭，表示“汝所部有大罪者斩之，小罪者鞭之”[①]。由于唐政府的支持，薛延陀部很快发展起来，回纥、拔野古、阿跌、同罗、仆骨、白霫等部纷纷归附，其辖境“东至室韦，西至金山，南至突厥，北临瀚海”[②]，有雄兵二十万，号称南北部，由夷男二子大度设和突利失统领。唐政府考虑到薛延陀部强盛可能会成为后患，便遣使备礼册命夷南二子均为小可汗，“外示优崇，实欲分其势也”[③]。

贞观十三年(639年)，唐政府册封思摩为可汗，并决定将其统领的东突厥部众安置到漠南白道川。对此，夷男极为不满，而思摩亦表示畏惧薛延陀，不肯出塞。唐政府遂遣使致书夷男，明确指出：薛延陀在碛北，突厥居漠南，各守土境，镇抚部落，不得逾越、互相抄掠，否则将兵各问其罪。唐政府还以左屯卫将军阿史那忠为左贤王，左武卫将军阿史那泥孰为右贤王，佐助思摩。为了遏止薛延陀的扩张，唐太宗再次遣敕夷男：“擅相侵者，国有常刑”[④]。夷男则一方面表示“至尊遣莫相侵掠，敢不奉诏”；一方面又表示“突厥翻覆难信”，“至尊破突厥，须收为奴婢，将与百姓”，还提出要为唐政府讨伐突厥[⑤]。对此，唐政府未予应允。

贞观十五年(641年)，唐太宗准备东封泰山。夷男认为有机可乘，与部下策划：“天子封太山，万国必会，士马皆集，边境空

① 《旧唐书》卷一九九下，《北狄传》。
② 《旧唐书》卷一九九下，《北狄传》。
③ 《旧唐书》卷一九九下，《北狄传》。
④ 《旧唐书》卷一九九下，《北狄传》。
⑤ 《旧唐书》卷一九九下，《北狄传》。

虚,我于此时取思摩如拉朽耳"①。他命其子大度设勒兵二十万,屯白道川,据善阳岭,准备出击思摩所部。思摩遣使向唐政府告急,唐太宗命英国公李勣、蒲州刺史薛万彻率步骑数万往援。经过激战,唐军大败薛延陀军,斩首三千余级,获马万五千匹,甲仗辎重不可胜计。夷男遣使向唐政府谢罪,表示要与思摩所部和好。贞观十六年(642 年),夷男又遣其叔父沙钵罗泥熟俟斤向唐政府请婚,并献马三千匹,唐太宗许以新兴公主。后来因为夷男聘礼不足,这桩婚事未果。此后,思摩多次派兵出击薛延陀,夷男亦派其子突利失袭击思摩所部,抄掠定襄。唐政府既派兵援助思摩,又敕书责斥夷男。

贞观十九年(645 年),夷男病死,其少子肆叶护拔灼杀兄突利失可汗自立,是为颉利俱利薛沙多弥可汗。拔灼暴虐部下,人心失散。时唐太宗征高丽远在辽东前线,拔灼乘机发兵寇夏州,不料为唐将执失思力击败,不久又为回纥所杀,宗族殆尽,余众走散。贞观二十年(646 年),唐太宗派遣江夏王道宗,左卫大将军阿史那社尔为瀚海道安抚大使,右领军大将军执失思力领突厥兵,代州都督薛万彻、营州都督张俭,右骁卫大将军契苾何力各统所部兵,进击薛延陀,唐太宗亲幸灵州后援接应。道宗等渡过大漠,击溃薛延陀余众数万,唐政府很快平定了薛延陀。回纥等部首领见到唐朝将帅,欢呼雀跃。铁勒诸部几千人相继来到灵州,拜谒唐太宗,请求列为州县。唐太宗诏书中真实地记述了这一情况:"铁勒诸姓、回纥胡禄俟利发等,总百余万户,散处北溟,远遣使人,委身内属,请同编列,并为州郡"②。

贞观二十一年(647 年)正月,因为薛延陀亡散殆尽,契苾、

① 《旧唐书》卷一九九下,《北狄传》。
② 《旧唐书》卷一九九下,《北狄传》。

回纥等十余部落相继返归故地。唐政府便各因其地土，择其部落，置为州府：以回纥部为瀚海都督府，仆骨为金微都督府，多览葛为燕然都督府，拔野古部为幽陵都督府，同罗部为龟林都督府，思结部为卢山都督府，浑部为皋兰州，斛薛部为高阙州，奚结部为鸡唐州，阿铁部为鸡田州，契苾部为榆溪州，思结别部为蹛林州，白霫部为阗颜州，总计六府七州。以各部酋长为都督刺史，给玄金鱼以为符信。此外，唐政府又设立燕然都护府，统领上述六府七州。不久，铁勒部中最远的骨利干部也归附唐朝，唐政府在其地置玄阙州。后来唐政府又以归附的结骨部、葛罗禄诸部分别置坚昆都督府、阴山都督府、大漠都督府、玄池都督府，以及浑河、狼山等州，均归燕然都护府统领。

燕然都护府设在古单于台（今内蒙古杭锦后旗东北乌加河北），管辖范围包括今内蒙古乌加河以北、蒙古国全部、俄国额尔齐斯河、叶尼塞河上游和安加拉河、贝加尔湖周围地区。龙朔元年（661 年），铁勒回纥、同罗等部发生叛乱事件，并进扰漠南。唐政府以郑仁泰为铁勒道行军大总管，萧嗣世为仙崿道行军大总管，左骁卫大将军阿史那忠为长岭道行军大总管，讨伐铁勒。同年三月，郑仁泰在天山大败铁勒。为了进一步加强对铁勒各部的管辖，龙朔三年（663 年），唐政府将燕然都护府迁往漠北回纥本部（今蒙古国科布多境），并改名瀚海都护府，统领大漠以北各府州。总章二年（699 年），瀚海都护府改名为安北都护府。唐高宗临朝后期，后突厥兴起，该部首领骨咄禄和默啜相继执政，扰乱漠南，进而又占居铁勒故地，安北都护府遂废。垂拱二年（686 年），唐政府在居延海西同城（今内蒙古额济纳旗东南）置安北都护府，管辖徙居甘、凉间的回纥、契骨、思结、浑等铁勒诸部。后来，安北都护府治地又多有变动，开元年间一度迁到中受降城（今内蒙古包头西南黄河北岸）。

单于都护府原名瀚海都护府、云中都护府，是唐政府平定东突厥车鼻可汗之后设立的。唐太宗贞观年间，突厥别部、阿史那家族的一支车鼻，建牙金山之北，世为小可汗。贞观四年，东突厥余部准备立车鼻为大可汗，不料薛延陀势力强大，成为可汗，车鼻无力与之抗争，便率所部归附了薛延陀。由于车鼻为人勇烈，又有谋略，为众所服。薛延陀汗恐其危及自己的地位便预加谋害。车鼻事先了解到这一情况，便率所部逃归金山原牧地，自称乙注车鼻可汗，有胜兵三万，又收服了歌罗禄、结骨等部，声势日盛。贞观二十一年，唐政府平定薛延陀后，车鼻遣子沙钵罗特勒来朝贡方物，并向唐政府请求允许他本人亲自入朝。当唐太宗派遣将军郭广敬前往招服时，车鼻却拒绝归附，使得唐太宗极为恼怒。贞观二十三年，唐政府派遣右骁卫郎将高侃率领回纥、仆骨等部兵，出其不意地向车鼻发起攻击。在唐军强大的攻势下，车鼻属下酋长歌逻禄泥孰阙俟利发及拔塞匐处木昆莫贺咄俟斤等率部落投归唐军。永徽元年(650 年)，高侃率军进抵阿息山，车鼻企图抵抗，无奈召所部兵不至，最后只得携妻子及随从数百人远逃，车鼻部众遂归附了唐政府。后来，高侃率精兵追击车鼻，并将其擒获，送到京师长安。唐政府就这样平定了东突厥车鼻部。

唐政府统一车鼻部后，一方面赦免车鼻之罪，封他为左武卫将军，留居长安；另一方面又在其旧地郁督军山置狼山都督府、云中都督府、桑乾都督府，以及苏农等十四州，管理部众。唐政府还设立瀚海都护府统辖这些府州。龙朔三年(663 年)，唐政府将燕然都护府移往大漠以北，改名为瀚海都护府，同时也把原瀚海都护府移往云中古城(今内蒙古和林格尔西北土城子)，改名云中都护府，管辖漠南各都督府州。麟德元年(664 年)，云中都护府改称单于都护府，其管辖范围，南抵黄河，北达大漠，包括

阴山以南、黄河以北东突厥故地各府州，即今内蒙古中西部一带。唐高宗末年，后突厥兴起，唐政府失去了对突厥旧地各羁縻府州的控制。垂拱二年(686年)，改置镇守使。

第五节　安东都护府

唐朝管辖东北边疆少数民族的地方机构，是安东都护府等军政建置。

安东都护府的设立与唐朝平定高丽以及经营辽东有关。高丽是我国历史上的一个民族，唐朝初年在鸭绿江两岸和长白山一带建立了地方政权。唐高祖武德二年(619年)和四年(621年)，高丽首领高建武两次遣使朝贡唐朝。武德五年(622年)，唐高祖赐建武书指出：隋末由于“连兵构难，攻战之所，各失其民，遂使骨肉乖离，室家分析，多历年岁，怨旷不申”。表示在内地的“高丽人等，已令追括，寻即遣送”，在高丽的中原人也应放还，“务尽抚育之方，共弘仁恕之道”[①]。于是，高建武响应了唐高祖的建议，把流落高丽的汉族百姓近万名送归内地，唐政府也妥善安排在内地的高丽人返回故里。武德七年(624年)，唐政府派遣前刑部尚书沈叔安往册建武为上柱国、辽东郡王、高丽王，又派道士前往高丽讲老子之学，很受高丽道俗官民的欢迎。武德九年(626年)，朝鲜半岛上的新罗、百济两地方政权遣使唐朝，反映和高丽的矛盾冲突日益加剧，以及高丽断绝交通，阻碍新罗、百济向唐政府朝贡的情况，唐政府派员外散骑侍郎朱子奢前往调解。此后高建武向唐朝奉表谢罪，并请与新罗对使会盟。

唐太宗贞观二年(628年)，唐政府大破东突厥颉利可汗，建

① 《旧唐书》卷一九九上，《东夷高丽传》。

武遣使唐朝奉贺,并上封域图。贞观五年(631 年),唐政府派人往高丽收瘗隋末战亡骸骨,并毁掉了高丽所立的京观。高建武害怕唐政府讨伐,一方面自扶余城至海筑千里长城,一方面派遣太子桓权来唐都长安贡方物。唐太宗给桓权以隆重礼遇,又派使者陈大德持节往高丽答劳。"大德入其国,厚饷官守,悉得其纤曲"①。贞观十六年(642 年),高丽贵族泉盖苏文发动政变杀死高建武及百余名大臣,立建武弟之子高藏为首领,泉盖苏文自为莫离支(如唐朝兵部尚书、中书令),专擅朝政。唐政府封高藏为辽东郡王、高丽王,同时静观高丽局势的发展变化。恰值这时新罗遣使上书,谈及高丽、百济将联合进攻新罗,请求唐政府援助,在这种情况下,唐太宗考虑到"辽东故中国地","今天下大定,唯辽东未宾"②,决定出兵征讨高丽。贞观十八年(644 年),唐政府以刑部尚书张亮为平壤道行军大总管,领兵四万,战船五百艘,从山东渡海抵平壤;命李勣为辽东道行军大总管,率步骑六万直抵辽东。参加这次作战的还有契丹、奚、新罗、百济等部族兵。贞观十九年(645 年)四月,李勣军攻克盖牟城(今辽宁盖平县),以其地为盖州。五月,张亮军攻克沙卑城(金县东十五里大黑山山城),李勣军又攻克辽东城(今辽阳市),以其地为辽州。不久,唐军攻克白岩城(今辽阳市东五十余里太子河北岸),以其地置严州。此后,由于唐军对安市城(今辽阳南)久攻未下,又时值深秋,"太宗以辽东仓储无几,士卒寒冻,乃诏班师"③。唐军此次出师虽然取得了部分胜利,但是平定高丽的根本目的未能实现。贞观二十年(646 年),高丽遣使谢罪。唐太宗下诏削弃

① 《新唐书》卷二二〇,《东夷高丽传》。
② 《新唐书》卷二二〇,《东夷高丽传》。
③ 《旧唐书》卷一九九上,《东夷高丽传》。

其朝贡。贞观二十二年(648年),唐政府准备出兵再次平定高丽,因唐太宗病死而停止。

唐高宗继位后,继续奉行平定高丽的方针。显庆五年(660年),唐政府联合新罗灭掉了百济,造成了高丽腹背受敌之势。乾封元年(666年),高丽泉盖苏文死,其子男生、男建、男产为争夺莫离支地位相互争斗,高丽统治阶级内部陷于分裂。男生虽取得莫离支地位,但为男建、男产驱逐,走据国内城(今集安城)死守。其子献诚向唐政府求救,唐高宗诏令左骁卫大将军契苾何力率兵接应。男生脱身投奔唐朝,唐政府授他为特进、辽东大都督兼平壤道安抚大使,封玄菟郡公。同年十一月,唐政府命司空、英国公李勣为辽东道行军大总管,率裨将郭待封等征高丽。乾封二年(667年),唐军攻克高丽西边重镇新城(今抚顺高尔山山城),此后所向皆捷,尤其在萨贺水一带,破高丽兵五万,斩首五千级,俘口三万,为攻克平壤创造了条件。总章元年(668年)十一月,唐军攻克平壤,高藏、男建等被俘。

总章元年十二月,李勣等返回京师,献俘于含元宫。唐高宗以“政不由己”为由,赦免高藏,并封授他为司平大常伯,还封男产为司宰少卿,封男生为右卫大将军、汴国公,特进如故。男建则因顽固不降而配流黔州。与此同时,唐政府将高丽旧五部,一百七十六城分而治之,置都督府九、州四十二、县一百,在平壤置安东都护府总统领。左武卫将军薛仁贵为首任安东都护府都护[1]。咸亨元年(670年),安东都护府都护薛仁贵调任吐蕃征讨,高丽人民乘机起而反抗,唐政府遂把安东都护府由平壤迁到辽东故城(今辽阳市),还废除华官,高丽政事全部由本族人管理。仪风二年(677年),唐朝为了维护在辽东的统治,缓和高丽

[1] 《旧唐书》卷一九九上,《东夷高丽传》。

的反抗情绪，以高藏为辽东州都督，封为朝鲜王，遣归辽东。安东都护府也由辽东城迁到新城。高藏后因联合靺鞨反对唐政府又被召回，死于邛州。武则天垂拱二年(686年)，唐政府封高藏孙宝元为朝鲜郡王。圣历元年(698年)，安东都护府改为安东都督府。二年(699年)，唐政府授高藏男德武为安东都督，统领本藩。"自是高丽旧户分散，多投突厥及靺鞨，高氏君长遂绝，其地并没于诸蕃"[①]。唐中宗神龙元年(705年)，安东都督府又改为安东都护府。唐玄宗开元二年(714年)，安东都护府移往平州；天宝二年(743年)，又迁到辽西故郡城。唐肃宗至德以后，安东都护府废止[②]。

安东都护府管辖高丽等部及各府州，辖境包括今辽宁、吉林南部、黑龙江下游、朝鲜半岛一带。所辖府州有：新城州都督府、辽城州都督府、哥勿州都督府、卫乐州都督府、舍利州都督府、居素州都督府、越喜州都督府、去旦州都督府、建安州都督府以及南苏州、盖牟州、代那州、仓岩州、磨米州、积利州、黎山州、延津州、木底州、安市州、诸北州、识利州、拂湼州、拜汉州。此外，安东上都护府还统率当地驻军：怀远军、保定军以及安东守捉等。安东上都护府初设时，薛仁贵作为都护，即"总兵二万以镇抚之"[③]。天宝元年(742年)，安东统有官兵八千五百名，战马七百匹[④]。

① 《唐会要》卷七三，《安东都护府》。
② 《新唐书》卷三九，《地理志三》。
③ 《资治通鉴》卷二〇一，唐纪一七，高宗麟德二年。
④ 《旧唐书》卷三八，《地理志一》。

第六节 安南都护府和桂州等都督府

唐朝的南部边疆少数民族居住地区，包括今云南、广东、广西、海南以及越南北部。唐政府管理这些地区的军政机构主要是安南都护府和桂州都督府、邕州都督府、戎州都督府、姚州都督府等。这些机构的设置，和唐政府平萧铣、加强对南疆各少数民族的统治有关。

唐初，南部边疆地区为萧铣势力和少数民族豪强大姓所控制。萧铣是后梁宣帝的曾孙，隋炀帝以外戚擢他为罗川令。隋大业十三年(617年)，萧铣募兵数千反隋，势力渐大，先称梁王，后称皇帝，建都江陵。隋朝灭亡后，原隋将张镇州、王仁寿等率岭南州县投降萧铣，“西至三峡，南交趾，北距汉水，皆附属，胜兵四十万”[①]。武德三年(620年)，唐高祖为削除地方割据势力，命将出师，征讨萧铣。武德四年(621年)，唐将李靖先在清江击破萧铣水师，俘获战船四百余艘，后又率轻骑五千趋江陵，沿途不断获胜，俘甲士四千，最终迫使萧铣投降。唐政府平定萧铣，为进一步统一南疆，建立地方民族管理机构奠定了基础。

除萧铣势力外，南疆还有少数民族豪强大姓岭南冯氏、宁氏，滇池、洱海地区的爨氏等。冯氏即冯盎及其子冯智戴，为隋朝冼夫人之后。“隋季崩荡，海内震骚，唐虽应运，而风教未孚，冯盎克平岭越无所系属”[②]。在这种情况下，冯盎克平二十州，地数千里，成为岭南最有权势的少数民族首领。宁氏世为南平渠帅，宁长真隋朝时曾任鸿胪卿、安抚大使。“隋乱，皆以地附萧

---

① 《新唐书》卷八七，《萧铣传》。

② 《新唐书》卷一一〇，《冯盎传》。

铣”[1]。爨氏即爨翫家族，统治区域延袤二千余里，唐朝建立后，其子爨弘达在西南夷中有很大影响。此外，还有东谢蛮谢氏，西赵蛮赵氏等，均世为尊长，在南疆少数民族中有一定势力。李靖平定萧铣后，“以岭海陋远，久不见德，非震威武，示礼义，则无以变风，即率兵南巡，所过问疾苦，延见长老，宣布天子恩意”。于是“远近欢服”。“冯盎等皆以子弟来谒”[2]，“率南越之众降”[3]；“宁长真以宁越、郁林之地降”[4]，“爨弘达率西南夷内附”[5]。随着南方的统一，唐政府裁量款效，承制补官，得郡九十六户六十余万，边疆民族地方管理机构陆续设置。

安南都护府原是隋朝交趾郡，武德五年(622年)改为交州总管府，不久又改为交州都督府。调露元年(679年)八月，改交州都督府为安南都护府。至德二年(757年)九月，改为镇南都护府。大历三年(768年)，又改称安南都护府。安南都护府所辖少数民族地区的州县包括：德化州，安南有生蛮林腊符部落，大历元年(766年)置德化州，领德化、归义二县。郎茫州，大历元年以林腊符部落分置，领郎茫、古勇二县。龙武州，大历元年以潘归国部落置，领龙丘、福宇二县。武陆州，开成三年(838年)，安南都护马植上表以武陆县置武陆州。平原州，开成四年(839年)，析都金州平原馆置，领龙石、平林、龙当三县。又有归化州，领归朝、洛都、落回、落巍四县。郡州，领郡口、乐安二县。万泉州，领陆水一县。思农州，领武郎、武容、武全三县。为州，领都龙、汉会、武零三县。西原州，领罗和、古林、罗淡三县。林

① 《新唐书》卷二二二下，《南蛮传下》。
② 《新唐书》卷九三，《李靖传》。
③ 《新唐书》卷九三，《李靖传》；又见《旧唐书》卷一〇九，《冯盎传》。
④ 《新唐书》卷二二二下，《南蛮传下》。
⑤ 《资治通鉴》卷一九一，唐纪七，唐高祖武德七年。

西州,领林西、甘桔二县。思廓州,领都宁、昆阳、罗方三县。武灵州,领文葛、甘郎、苏物三县。新安州,领归化、宾阳、安德三县。金廓州,领罗嘉、文龙、禄荣三县。提上州,领长宾、提头、朱绿三县。甘棠州,领忠诚一县。武定州,领福禄、柔远、康林三县。都金州,领温泉、嘉陵、甘阳、都金四县。谅州,领武兴、古都二县。还有龙州、真州、信州、思陵州、禄州、南平州、西平州、门州、余州、岿州、金聆州、署州、罗伏州、儋陵州、樊德州、金龙州、哥富州、尚思州、安德州[1]。

唐代安南都护府辖区,包括今云南、广东、广西、海南以及越南北部,所辖州县除上述外,还有崖州、儋州、振州、万安州、琼州,均在今海南岛。武德四年平定萧铣后,唐政府将隋朝的珠崖郡改为崖州、儋州、振州,对县级建置也做了一些调整。贞观元年(627年),置崖州都督府,管辖儋、振二州,不久又废都督府。贞观五年(631年),新置琼州。龙朔三年(663年),设万安州。崖州领舍城、澄迈、文昌三县。儋州领义伦、昌化、感恩、洛场、富罗五县。琼州领琼山、临高、曾口、乐会、颜罗五县。振州领宁远、延德、吉阳、临川、落屯五县。万安州领万安、陵水、富云、博辽四县。上述州县的设立,完成了海南岛环岛的行政建置工作,较唐朝以前历代在海南岛的行政建置都更加完备。

安南都护府还辖有:驩州,原是隋朝日南郡,武德五年,置南德州总管府,贞观初,改为驩州,二年,置驩州都督府,乾元元年(758年),又为驩州,领九德、浦阳、怀驩、越裳四县。爱州,原是隋朝九真郡,武德五年置爱州,其地"南与日南接界,西接牂柯界,北与巴蜀接,东北与郁林州接,山险溪洞所居"[2],领九真、安

① 以上参阅《新唐书》卷四三下,《地理志七下》。

② 《旧唐书》卷四一,《地理志四》。

顺、崇平、军宁、日南、无偏六县。福禄州,原为生僚居住地,龙朔三年(663 年),智州刺史谢法成招慰生僚昆明、北楼等七千余落,总章二年(669 年),置福禄州,领柔远、唐林二县。笼州,贞观十二年(638 年),清平公李弘节遣龚州大同县人龚同兴招慰生蛮,置笼州,领武勒、武礼、罗龙、扶南、龙赖、武观、武江七县。环州,贞观十二年,清平公李弘节开拓生蛮,置环州,领正平、福零、龙源、饶勉、思恩、武石、歌良、蒙都八县①。

桂州都督府原为隋朝始安郡,武德四年,平萧铣,置桂州总管府,后改为都督府,管辖羁縻州县有:圩州,领东区、吉陵、宾安、南山、都邦、纡质六县。思顺州,领罗遵、履博、都恩、吉南、许水五县。蕃州,领蕃水、都伊、思寮三县。温泉州,领温泉、洛富二县。述昆州,领夷蒙、夷水、古桂、临山、都陇五县。此外还有归思州、格州。

邕州都督府原为隋朝郁林郡宣化县,武德四年,置南晋州,领宣化一县,贞观六年,改为邕州都督府,管辖椳州,领正平、富平、龙源、思恩、饶勉、武招、都象、歌良八县。思明州,领显川一县。此外还有归顺州、思刚州、侯州、归诚州、伦州、石西州、思恩州、思同州、万形州、万承州、上思州、谈州、思琅州、波州、员州、功饶州、万德州、左州、思诚州、鳊禾州、青州、得州、七源州。

戎州都督府原为隋朝犍为郡,武德元年,改为戎州,贞观四年,置都督府,管辖州县有:南宁州,武德元年,唐政府开南中设置南宁州,武德四年设置南宁州总管府,武德五年罢总管府,寄治于巂州,武德七年,改为南宁州都督府,武德八年将都督移至昧县,设府治理南宁地区。贞观六年置都督府而隶属于戎州,贞观八年改南宁州为郎州,设都府,仍录属于戎州都督府,爨弘达

① 以上参阅《旧唐书》卷四一,《地理志四》。

曾任南宁州都督。此后，爨氏子孙世袭都督之职。开元五年复南宁州都督府，天宝末年为蛮族袭据，遂废。南宁州领昧、同乐、升麻、同起、新丰、陇堤、泉麻七县。昆州，领益宁、晋宁、安宁、秦臧四县。黎州，领梁水、绛二县。匡州，领勃弄、匡川二县。矛州，领濮水、青岭、岐星、铜山四县。尹州，领马邑、天池、盐泉、百泉、涌泉五县。曾州，领曾、三部、神泉、龙亭、长和五县。钩州，领望水、唐封二县。裒州，领杨彼、乐疆二县。宗州，领宗居、石塔、河西三县。微州，领深利、十部二县。縻州，武德七年置西豫州(今元谋诸地)，贞观三年置縻州都督府，督縻、望、謻罗三州，麟德元年姚州都督府设置，遂罢縻州都督府，领磨豫、七部二县。盘州，领附唐、平夷、盘水三县。连州，领当为、都宁、逻游、罗龙、加平、清坎六县。南州，领播政、百荣、洪卢三县。德州，领罗连、万严二县。为州，领扶、罗僧二县。洛州，领临津、宾夷、曾城、葱药四县。移州，领移当、临河、汤陵三县。悦州，领甘泉、青宾、临川、悦水、夷邻、胡璠六县，镜州，领夷郎、宾唐、溪琳、琮连、池临、野并六县。筠州，领盐水、筠山、罗余、临居、澄澜、临昆、唐川、寻源八县。志州，领浮萍、鸡惟、夷宾、河西四县。盈州，领盈川、涂赛、播陵、施燕四县。武昌州，领洪武、罗虹、琅琳、夷朗、来宾、罗新、绮婆七县。扶德州，领宋水、扶德、阿阴三县。播朗州，领播胜、从颜、顺化三县。驯州，领驯禄、天池、万陀、罗藏、播骋五县。骋州，领斛木、罗相二县。浪川州，领郎浪、郎违、何度、郎仁、因閤五县。协州，领东安、西安、胡津三县。靖州，领靖川、分协二县。曲州，领朱提、唐兴二县。滈州，领拱平、扫宫、罗谷三县。切骑州，领柳池、奏禄、縻託、通识四县。品州，领八秤、松花、牧三县。从州，领从花、昆池、武安、罗林、梯山、南宁六县。泂连州，领泂连、罗名、新戍三县。碾卫州，领麻金、碾卫、涪麻三县。此外还有望州、謻罗州、麻州、英州、声州、勤州、傍州、求州、丘

州、览州、咸州、泸慈州、归武州、严州、汤望州、武德州、奏龙州、武镇州、南唐州、信州、居州、炎州、播陵州、钳州、哥灵州等。

姚州都督府,武德四年,唐政府置姚州,麟德元年(664 年),为对付日益强大的吐蕃势力南下,分南宁州西部之地设姚州都督府,治理洱海地区,"每年差募五百人镇守"①。姚州都督府管辖于州、异州、五陵州、袖州、和往州、舍利州、范邓州、野共州、洪郎州、日南州、眉邓州、澄备州、洛诺州。天宝末年,因杨国忠用事,唐政府边疆民族政策出现失误,姚州都督府辖境内的蒙舍诏首领皮逻阁乘机扩展势力,归并了蒙巂诏、邓赕诏、施浪诏、浪穹诏、越巂诏等五诏,建立了南诏地方政权。唐政府封皮逻阁为云南王。

唐朝在南部边疆少数民族地区建立的府州中,广州都督府亦占有重要地位。广州都督府是边府,原为隋朝南海郡,武德四年,讨平萧铣,置广州总管府,贞观年间改为都督府。永徽以后,广州都督府统摄广、桂、容、邕、安南等五府,五府又名岭南五管。开元二十一年(733 年),唐政府在边境地区设节度、经略使,"广州为岭南五府经略使理所,以绥静夷僚,统经略、清海二军,桂管、容管、镇南、邕管四经略使"②。"常节度五岭诸军,仍观察其郡邑,于南方事无所不统"③。唐朝中叶以后,岭南分为东道和西道,广州为岭南东道。由上可见,广州都督府在唐朝管辖南部边疆少数民族中占有非常重要的地位。

① 《通典》卷一八七。

② 《元和郡县志》卷三四,《岭南道一》。

③ 韩愈:《南海神庙碑》。

第五章　五代十国时期的治边机构

唐朝灭亡后，在我国黄河流域，相继出现后梁、后唐、后晋、后汉、后周五个朝代；在南方以及今山西境内，还有前蜀、后蜀、吴、南唐、吴越、闽、楚、南汉、南平、北汉十个割据政权，对此史称“五代十国”。

唐天祐四年(907年)，原黄巢农民起义军叛将、唐宣武军节度使、梁王朱温逼唐哀帝李柷禅位于己，改国号梁(史称后梁)，改元开平，定都开封。龙德三年(923年)四月，原唐河东节度使、晋王李克用之子李存勖，在魏州(今河北大名北)称帝，改元同光，建国号唐(史称后唐)。十月，李存勖派兵攻占开封，后梁亡。不久，又迁都洛阳。从长兴四年(933年)开始，为争夺帝位，后唐内乱不断。河东节度使石敬塘乘机起兵，以燕云十六州换取了契丹的支持，于清泰三年(936年)十一月在太原称帝，改元天福，建国号晋(史称后晋)。闰十一月，石敬塘攻入洛阳，后唐灭亡。天福二年，(937年)，后晋迁都开封。石敬塘死后，其侄石重贵继位，对契丹不恭，引起契丹主耶律德光不满。经过五年战争，开运三年(946年)十二月，契丹军攻占开封，后晋灭亡。开运四年(947年)二月，后晋河东节度使刘知远在太原称帝，改

国号汉(史称后汉),定都开封,仍用天福年号。刘知远死后,其子刘承祐继位,改元乾祐。后汉将相失和,皇位不固,邯郸(今河北大名东北)留守郭威引兵南下,攻入开封,后汉灭亡。广顺元年(951年)正月,郭威称帝,改国号周(史称后周),仍都开封。

十国中,前蜀的创建者王建,天复三年(903年)被唐封为蜀王,后梁开平元年(907年)称帝,建都成都,国号蜀,史称前蜀。咸康元年(925年)为后唐所灭。后蜀的创建者孟知祥,后唐应顺元年(934年)称帝,建元明德,国号蜀,史称后蜀,定都成都。乾德三年(965年)为宋所灭。吴的创建者杨行密,定都广陵(今江苏扬州),顺义七年(927年),其子杨溥称帝,天祚三年(937年)为南唐所代。南唐的创建者徐知诰,天祚三年称帝,国号大齐,改元升元,后改姓名为李昇,改国号唐,史称南唐,定都金陵(今江苏南京)。开宝八年(975年),为宋所灭。吴越的创建者钱鏐,定都杭州,宋太平兴国三年(978年)为宋所灭。闽的创建者为王潮、王审知兄弟,定都福州。保大三年(945年)为南唐所灭。楚的创建者马殷,定都长沙,保大九年(951年),为南唐所灭。南汉的创建者刘隐,后梁贞明三年(917年)其弟刘岩称帝,国号越,不久改称汉,史称南汉,定都番禺(今广东广州)。宋开宝四年(971年),为宋所灭。南平的创建者高季兴,定都江陵,建隆四年(963年),为宋所灭。北汉的创建者刘崇,广顺元年(951年)称帝,定都晋阳(今山西太原市),国号汉,史称北汉。太平兴国四年(979年),为宋所灭。

五代十国期间,我国的民族关系发生了新的变化。首先,在黄河流域建立的五个朝廷中,后唐、后晋、后汉的创建者都出身于少数民族,他们或为沙陀人,或为突厥人。随着这些少数民族政权在黄河流域的建立,我国西北、东北有更多的少数民族迁入中原地区。后梁军队中,有许多是“深目虬须,貌若沙陀者”的少

数民族士兵[①]。后唐李存勖的军队中，除了数量极多的突厥骑兵外，还有“奚、契丹、室韦、吐浑之众十余万”[②]。后唐政府明文规定“诸色人”的住房、田地以及参加科举等[③]，则从一个侧面反映了少数民族进入中原的情况。其次，在黄河流域由少数民族首领建立的政权中，实行的是少数民族贵族和汉族地主阶级的联合专政。后梁灭亡后，后唐庄宗李存勖对大批汉族官员说：“朕二十年血战，盖为卿等家门，无足忧矣，各复乃位”[④]。据统计，《新五代史》载入后唐政府任职的一百四十七名官员中，汉族九十名，少数民族十名，其他不明民族成分；在后晋任职的八十五名官员中，少数民族十名，其他不明民族成分；在后晋任职的八十五名官员中，汉族七十三名，少数民族六名，不明民族成分者六名；在后汉任职的三十九名官员中，汉族三十三名，少数民族三名，不明民族成分者三名[⑤]。再次，无论是黄河流域的五代，还是南方的割据政权，都和北方的契丹有密切关系。后梁存在的十六年中，遣使契丹十次，契丹遣使后梁十一次；后唐存在的十三年，遣使契丹十九次，契丹遣使后唐三十次；后周与契丹的关系也很密切，仅广顺元年一年，后周遣使契丹就达六次之多。后晋和北汉是契丹扶植起来的傀儡政权，因而和契丹的关系就更为密切。后晋天福二年(937 年)到开运元年(944 年)，七年时间内，后晋遣契丹使六十九次，契丹遣后晋使四十七次。在北汉存在的二十八年中，北汉遣契丹使五十九次，契丹遣北汉使十二次。吴越和契丹通使从 915 到 943 年，长达二十八年之久，

---

① 《旧五代史》卷一一九，《氏叔琮传》。

② 《旧五代史》卷二八，《唐庄宗纪二》。

③ 《五代会要》卷二、一三、二一。

④ 《旧五代史》卷三〇，《唐庄宗纪四》。

⑤ 《中国民族关系史纲要》第 409 页。

其中吴越遣契丹使十一次，契丹遣吴越使三次。南唐和契丹通使从937到957年，总计二十一年，其间契丹遣使南唐十二次，南唐遣使契丹二十六次[1]。此外，吴、闽、楚、南平和契丹也有使节往来。

五代十国的官制基本上沿袭唐代，即使是少数民族建立的政权也如此。后唐李存勖表示要"继唐祚"[2]，后晋石敬塘也表示一切制度"宜依唐礼施行"[3]。因此，在处理和契丹等族的关系中，这些政权中的礼部和鸿胪寺仍然起着一定作用。不过，由于五代十国时期战乱频仍，各割据政权为了适应对内加强镇压和对外进行兼并战争的需要，政治体制都有所调整，因而官制也有程度不同的变化，主要表现在：三省制度虽然保存下来了，但是已不能有效地全面地行使其职权。一方面，尚书省六部诸司多有职无权，或兵部权归枢密，或户部权归三司。正如有人所说："自天宝末权置使务后，庶事因循，尚书诸司渐致有名无实，废坠已久"[4]。另一方面，中书、门下两省也完全失去了取旨、封驳的职能，仅处理一些属于礼仪方面的事情。随着三省制度的破坏，枢密院的权力则越来越大。五代中国中，各割据政权一般都以枢密院掌军国大事，设枢密使、副使、承旨、直学士等官。后梁一度把枢密院改为崇政院。后唐的枢密使"位极人臣，权倾内外"[5]，"处机密之任，事无大小，皆以参决，其势倾动天下"[6]，集

---

① 以上参阅林荣贵、陈连开：《五代十国时期契丹、沙陀、汉族的政治、经济和文化交流》，《辽金史论集》第三辑，书目文献出版社1987年版。

② 《旧五代史》卷三五，《唐明宗纪一》。

③ 《旧五代史》卷七七，《晋高祖纪三》。

④ 陈鳣：《续唐书》。

⑤ 《旧五代史》卷五七，《郭崇韬传》。

⑥ 《新五代史》卷二四，《安重海传》。

军事、行政、财政于一身,兼领过去三省之责①。在这种情况下,在五代十国时期,各政权和契丹的关系,都视为军国大事,所以,人们有理由认为,礼部和鸿胪寺虽然也具体管理一些民族事务,而有关大政方针则是由皇帝和枢密院确定的,甚至一些具体工作也是枢密院经办的。这正是由五代十国特定的时代特点决定的。

① 参阅董恩林:《五代政治体制考略》,《中南民族学院学报》1989年第4期。

第六章　宋辽西夏金时期的治边机构

第一节　宋朝的礼部、兵部、鸿胪寺及有关各路

五代后周显德七年(960年),殿前都点检赵匡胤在陈桥驿(今河南封丘东南陈桥镇)发动兵变,率军回开封夺得帝位,建立宋朝,年号建隆,史称北宋,赵匡胤即宋太祖。靖康元年(1126年)闰十一月,金军攻破开封,二年(1127年)四月,掳宋徽宗、钦宗二帝北去,北宋灭亡。五月,康王赵构在南京应天府(今河南商丘)继皇帝位,改元建炎,后迁都临安(今浙江杭州),史称南宋,赵构即宋高宗。祥兴二年(1279年),南宋大臣陆秀夫为元军所逼,抱幼帝赵昺投海死,南宋灭亡。

宋朝是汉族地主阶级在我国中原及南方建立的政权。北方的辽、金,西北的西夏、回鹘,西南的吐蕃、大理等地方政权,曾先后与宋朝并立。在宋朝境内,广南西路、东路和福建路等周边地区,还居住着许多少数民族。为了处理和辽、金等各少数民族政权的关系,以及对南方边远地区少数民族的管理,宋朝设置了中央和地方边疆民族管理机构。此外,宋朝治边机构建置,还与宋

朝的官制改革有一定关系。

首先，宋朝和各少数民族政权的关系。

一是与辽朝的关系。宋与辽有过争战，但自宋景德元年（1004 年）十二月，宋朝和辽朝订立“澶渊之盟”之后，宋辽双方不仅“互市不绝”[①]，而且聘使也往来不断。据统计，从景德元年到宣和三年（1121 年），贺生辰使宋遣辽一百四十次，辽至宋一百三十五次；贺正旦使宋遣辽一百三十九次，辽至宋一百四十次；祭吊使宋遣辽四十六次，辽至宋四十三次；议事使宋遣辽十九次，辽至宋二十次[②]。

二是和西夏的关系。西夏建立独立政权后，宋朝曾对西夏用兵，但未能取胜。庆历四年（1044 年），宋朝和西夏达成协议，恢复双边贸易。此后，宋和西夏之间又有过战争，虽然双方互有胜负，但是损失也都很大。宋军“死者六十万人，钱、粟、银、绢以万数者不可胜计”，“而夏人亦困弊”，“部族携贰”[③]。在这种情况下，宋和西夏又恢复了和平往来。西夏不断地派遣贡使团至宋入贡，“进奉使赴京，市所须物”[④]。宋朝也常派使者到西夏。

三是和金朝的关系。从宋重和元年（1118 年）到端平元年（1234 年），宋金交往的一百一十六年中，战争时期约占三分之一，和平交往约占三分之二；就是在战争期间，双方使者也往来不断。为了加强联系和保持和好关系，或者临时商议和解决某些具体事情，以及了解对方国情，加强经济往来，宋金多次相互派遣使者，这些使者因任务不同，称呼也不一样。有的是正旦

① 《宋史》卷一八六，《食货志下八》。
② 参阅聂崇岐：《宋史丛考》，下册第 334 至 375 页，中华书局 1979 年版。
③ 《宋史》卷四八六，《夏国传下》。
④ 《续资治通鉴长编》卷六五。

使、生辰使、告哀使、吊祭使、遣留使、告即位使、贺即位使、报谢使、贺尊号使，也有的是计议使、告和使、通问使、报问使，祈请使、问安使、申议使、详问使、告庆使等[①]。这些使者往来，有利于宋金两朝“南北讲好，与民休息”[②]。

四是和喀喇汗、于阗、高昌的关系。宋和喀喇汗王朝关系密切。“回鹘世以中朝为舅，中朝每赐答诏书亦曰外甥，五代之后皆因之”[③]。喀喇汗王朝继承了这种关系。宋大中祥符二年（1009 年），喀喇汗王朝向宋朝遣使进贡方物。嘉祐八年（1063 年），喀喇汗王朝又遣使罗撒温到宋朝，“以其国王为特进、归忠保顺𬶍鳞黑韩王。罗撒温言其王赐此号也”[④]。喀喇汗王朝派遣“入贡”使到宋朝，进行贸易活动，更是非常频繁，“熙宁以来，远不逾一二岁，近则岁再至”[⑤]。于阗是回鹘的一支在新复州建立的政权，宋朝和于阗关系密切。宋建隆二年（961 年），于阗摩尼师向宋朝进贡，宋在沙州设归义军节度使。乾德三年（965 年），于阗僧善名、善法向宋朝进贡，同时带来了于阗宰相给宋朝的信件，信中希望加强和宋朝联系。此后于阗向宋朝进贡不断。开宝二年（969 年），善名再次出使宋朝，宋朝赐他“昭代大师”[⑥]。四年（971 年），于阗僧人吉祥出使宋朝，并带来了于阗国王呈送给宋朝的信。信中叙述了于阗打败疏勒的情况。高昌是回鹘的又一支在吐鲁番等地建立的政权，宋建隆三年（962 年）四月，高

---

① 参阅赵承春：《宋金交聘制度述论》，《辽金史论集》第四辑，书目文献出版社 1989 年版。

② 《金史》卷八，《世宗本纪赞》。

③ 《宋史》卷四九〇，《回鹘传》。

④ 《宋史》卷四九〇，《于阗传》。

⑤ 《宋史》卷四九〇，《于阗传》。

⑥ 《宋史》卷四九〇，《于阗传》。

昌向宋朝进贡方物。乾德三年(965 年)十一月,高昌王又遣僧人法渊向宋朝进贡佛牙、琉璃器和琥珀盏等。太平兴国六年(981 年)五月,宋太宗遣使到高昌。雍熙元年(984 年),宋使回朝,详述了在高昌的见闻①。宋和甘州回鹘的关系也很密切。宋天圣元年(1023 年),宋仁宗"诏甘州回纥外甥可汗王夜落隔通顺,特封归忠保顺可汗王"②。甘州回鹘经常向宋朝进贡,有时人数可达二百人③。乾德三年(965 年),一次贡"名马一千匹,橐驼三百只"④。

五是与吐蕃各部的关系。当时吐蕃较强的有六谷部和唃厮啰部。六谷部居住在凉州地区,和宋朝关系密切。咸平四年(1001 年),宋朝封六谷部首领潘罗支为朔方军节度使、灵州西面部巡检使。潘罗支遇害后,宋朝"赠罗支武威郡王,遣使赠恤其家"⑤。六谷部还经常向宋朝进贡马匹,淳化五年(994 年),有一千余匹,咸平元年(998 年),有二千余匹,五年(1002 年)有五千余匹。宋朝则"厚给马价,别赐彩百段,茶百斤"⑥。景德三年(1006 年),六谷部发生疾疫,宋朝"赐白龙脑、犀解、硫磺、安息香、白紫石英等药,凡七十六种"⑦。唃厮啰是吐蕃分裂后的一支,既是人名,又是政权名,和宋朝关系密切。唃厮啰曾问宋朝使者:"阿舅天子安否"⑧? 反映了唃厮啰和宋朝的隶属关系。

---

① 《宋史》卷四九〇,《高昌传》。
② 《宋史》卷四九〇,《回鹘传》。
③ 《宋史》卷四九二,《吐蕃传》。
④ 《宋会要辑稿》,《蕃夷四》。
⑤ 《宋史》卷四九二,《吐蕃传》。
⑥ 《宋史》卷四九二,《吐蕃传》。
⑦ 《宋史》卷四九二,《吐蕃传》。
⑧ 《宋史》卷四九二,《吐蕃传》。

明道元年(1032年),宋朝授唃厮啰宁远大将军号,景祐年间,又以唃厮啰为保顺军节度观察留后,宝元元年(1038年),加保顺军节度使,以后又加保顺、河西节度使,洮凉两州刺史。唃厮啰死后,宋朝又封其子董毡为保顺军节度使,西平节度使,武威郡王等。唃厮啰还经常向宋朝进贡。大中祥符八年(1015年),唃厮啰向宋朝进贡名马,宋朝赐以"锦袍、金带、器币、供帐什物、茶药有差,凡中金七千两"。九年(1016年),唃厮啰向宋朝"献马五百八十二匹",宋朝回赐"器币总万二千计"①。

六是与大理的关系。大理政权建于后晋天福二年(937年),虽偏居西南一隅,却始终和宋朝保持密切关系。太平兴国初年,宋朝封大理首领白王为"云南八国都王"②。后来又封大理王为"云南大理王,统辖大渡河南姚嶲州界山前山后百蛮三十六鬼主兼怀化大将军、忠顺王","检校太保、归德大将军"③。政和七年(1117年),宋朝正式册封大理王为"金紫光禄大夫、检校司空、云南节度使、上柱国、大理国王"④。宋朝为了便于和大理地区的联系,在太平兴国七年(982年)三月,曾下诏在黎州(今四川汉源)"造大船于大渡河上,以济西南蛮之朝贡者"⑤。熙宁九年(1076年),大理王遣使朝贡宋朝,"贡金装碧玕山、毡罽、刀剑、犀皮甲鞍辔"⑥。政和七年(1117年),大理使者到达宋朝京师。"贡马三百八十匹及麝香、牛黄、细毡、碧玕山诸物"⑦,还带

① 《宋史》卷四九二,《吐蕃传》。
② 《续资治通鉴长编》卷二六七。
③ 《容斋随笔》卷四,引辛治显:至道云南录。
④ 《宋史》卷四八八,《大理传》。
⑤ 《续资治通鉴长编》卷二三。
⑥ 《宋史》卷四八八,《大理传》。
⑦ 《宋史》卷四八八,《大理传》。

来了大理王的奏文。崇宁二年(1103年),大理遣使宋朝,求"经书六十九家,药书六十二本"。嘉泰二年(1202年),大理又遣使到宋朝取大藏经"凡千四百六十五部,置于五华楼"[①]。有宋一代,和大理始终保持密切的关系。

宋朝在和上述各少数民族政权的交往中,有许多事情需要处理,这样,相应的机构便应运而生了。

其次,宋朝和其管辖下的各少数民族的关系。宋朝建立后,采取先南后北的战略方针,首先集中兵力统一南方,相继消灭了南汉、吴越等地方势力,把今福建、广东、广西纳入版图,建立了福建路、广南西路、广南东路等地方建置,在这些周边地区,生活着许多少数民族,宋朝统称他们为"蛮""夷"[②],也有苗、瑶、僮、黎、畲等具体称呼。其中,居住在广南西路的僮族,或依阻山谷并林木为居,或种水田,采鱼射鸟,过着半农半渔半猎的生活。雍熙年间,他们开始归附宋朝,后为饥寒所迫,也常发起反抗。咸平年间,其首领蒙顶等六十五人到达京师,贡献器甲,宋朝政府赐以物品多少不等。僮族对宋朝"奉正朔,修职贡"[③]。崇宁年间,宋朝政府曾招纳左右江四百五十余峒僮民。居住在广南西路南端即今海南岛的黎族,宋朝时已被称为黎人。他们男子则"弓刀未尝去手",妇女则"绩木皮为布"[④]。至和初年,黎人首领符护归附宋朝。乾道二年(1166年),宋朝政府从广西经略转运司议,免海南诸郡黎人租赋,"能来归者,复其租五年,民无产者,官给田以耕,亦复其租五年"[⑤]。后来,黎民因为不堪忍受宋

① 《南诏野史》。
② 《宋史》卷四九三,《蛮夷传一》。
③ 《宋史》卷四九五,《蛮夷传三》。
④ 《宋史》卷四九五,《蛮夷传三》。
⑤ 《宋史》卷四九五,《蛮夷传三》。

朝政府的压迫和剥削，也多次发生反抗事件。居住在福建路的畲族，南宋时被称为畲民，从五代开始，他们就和汉族人民一起披荆斩棘，开发闽地。畲族内部分为“有恒产之民”和“无恒产之民”，向宋朝政府交纳密腊、虎革猿皮等土特产。上杭、漳浦、龙溪等地的畲民曾经发起反抗宋朝统治的斗争。宋朝时把部分居于流求（今台湾）的人称为“昆舍邪”①，在澎湖遣将屯垦，并修建有军队营房②。后来澎湖隶属于福建路泉州晋江县，澎湖民间诉讼“取决于晋江县”。淳熙年间，毗舍人首领曾率数百人到达泉州的水澳和围头等村③。此外，宋朝南方的周边地区，还生活着苗、瑶等少数民族，苗族主要从事农业生产，畜牧业、手工业也有一定程度的发展，苗民要向宋朝政府交纳土布、药材、黄腊、朱砂、水银等土产，苗族的首领则定期向宋朝政府进奉贡物，品种包括虎皮、麝香、鹿茸等。苗民为了反抗宋朝政府的剥削和压迫，也曾多次起而斗争。瑶族一部分生活在广南西路、东路的连州、贺州、韶州等地，宋时被称为徭民。瑶族多从事农业劳动，要为宋朝政府戍守边地，也有的在“深山重溪中，椎发跣足，不供征役，各以其远近为伍”④。瑶民也曾发动起义，反抗宋朝政府的压迫和剥削。

宋朝政府怎样管理境内的少数民族，使其安定和顺从？这也是一个亟待解决的问题。

再次，宋朝治边机构的设置，与宋代官制改革亦有一定关系。宋朝初年，承袭唐末五代制度，三省长官名义上“皆宰相之

① 《宋史》卷四九一，《流求传》。

② 楼钥：《玫媿集》，《汪大猷行状》。

③ 《宋史》卷四九一，《流求传》。

④ 范成大：《桂海虞衡志》，“志蛮”。

任”①,实际上,“中书省、门下省者存其名,列皇城外两庑,官舍各数楹。中书省但掌册文、覆奏、考帐,门下省主乘舆八宝,朝会板位,流外考较,诸司附奏挟名而已”②。尚书省“废为闲所”③。隋唐时期隶属尚书省的吏、户、礼、兵、刑、工六部的职权,也为其他机构所取代。差遣院、审官院、考课院取代了吏部的大部分职掌。“以天下财计归之三司”④,“租庸筦榷由别使以总领”,户部也是“名虽存,而其实亡矣”⑤。礼仪院取代了礼部的职权,只是“祠部有诸州僧道文帐”⑥。枢密院掌天下兵籍,武官选授以及军师卒戍等政令,三班院掌三班使臣差遣,兵部仅“职方有诸州闰年图经”⑦。随着审刑院和纠察在京刑狱司的设立,刑部职掌也日益缩小。由于修造司掌城郭建造,河渠司掌河渠之政,工部职掌也逐渐减少。三省六部的名存实亡,反映了宋朝初年官制的混乱。”居其官不知其职者,十常八九”。官员受授“有官、有职、有差遣”之别⑧。为了解决机构重叠、冗官冗员的问题,宋神宗元丰年间(1078—1085 年),宋朝政府对官制进行了一次重要改革,史称元丰改制。这次改制,宰辅制度恢复了唐代三省制的规模,以尚书左右仆射为宰相,左仆射兼门下侍郎,行使侍中职权,右仆射兼中书侍郎,行使中书令职权。这次官制改革,中书省揆议,门下省审复,尚书省承行的职能实际上有所恢复,但由

① 《宋会要辑稿》职官三之二。
② 《宋会要辑稿》职官一之一七。
③ 《文献通考》卷五二,《职官考六》。
④ 《宋史》卷一六三,《职官志三》。
⑤ 《宋史》卷一六八,《职官志八》。
⑥ 《宋史》卷一六八,《职官志八》。
⑦ 《宋史》卷一六八,《职官志八》。
⑧ 《宋史》卷一六一,《职官志一》。

中书省掌握了权力。随着一些机构的裁减合并，六部、九寺、五监的实际职掌得到恢复。宋高宗建炎三年(1129 年)，宋朝官制又有所变化，“三省为一”，不再分设三省长官，“以尚书左右仆射并同中书门下平章事，门下、中书侍郎并为参知政事”①。中书省和门下省“并而为一，俱谓之制敕院”②。六部机构也实行合并，有的还兼领寺监职掌，其中“鸿胪、光禄寺并归于礼部”③。宋朝的治边机构，与上述两次官制改革有密切关系。

宋朝的治边机构，中央政府中主要是礼部、兵部和鸿胪寺等。礼部掌“朝会、宴享”诸政令④。宋初有礼仪院，设判院、知院、主吏等官，取代礼部的职掌。而礼部只设判部一人，掌科举、百官谢贺章表、诸州申祥瑞等事。元丰改制后，礼仪院职掌还归礼部，建炎三年，鸿胪、光禄寺并归礼部，太常寺、国子监也隶属礼部。礼部下设祠部、主客、膳部等机构，设尚书、侍郎各一人，郎中、员外郎四司各一人。元祐初年，裁祠部郎官一员，以主客兼膳部。绍圣元年(1094 年)，主客、膳部互置郎官兼领，建炎年间以后，主客、膳部并为同等机构。尚书掌朝会、宴享等政令，其中，“蕃使去来宴赐”，要“同奉常讲求参酌，而定其仪节”，大朝会，尚书要奏藩国贡物。侍郎是尚书的副官，佐助尚书办事。绍兴七年(1137 年)，侍郎曾置二员，隆兴元年(1163 年)又改置一员。郎中、员外郎，元丰年间，郎官、员外郎参领朝会、宴享等事，撰写藩国贡使的答谢表文。与祠部、主客、膳部并列为四司。建炎三年，并省郎曹，礼部领主客，祠部领膳部，隆兴元年，礼部、祠

① 《建炎以来系年要录》卷二二。

② 赵昇:《朝野类要》卷二。

③ 《文献通考》卷五二，《职官考六》。

④ 《宋史》卷一六三，《职官志三》。

部由一员兼领，从此并行四司之事。礼部中的主客司，设郎中、员外郎等官，“掌以宾礼待四夷之朝贡”[①]，凡郊劳、授馆、宴设、赐予，均分辨使者等级，按一定程序进行。边疆民族使者到后，要将其衣冠绘成图，记下所在地区山川风俗，有封爵礼命时，则承诏颁付，对边疆少数民族首领的授官加恩，也要由主客司报兵部具体执行。礼部中的膳部，亦设郎中、员外郎等官，每逢朝会、宴享时，要会同光禄寺官员一起准备。

兵部掌“土军、蕃军，四夷官封承袭”等事[②]。宋初，枢密院掌军事，兵部等于虚设，只置判部事一人，掌三驾仪仗、卤簿图等事。元丰改制后，兵部始名实相符，下辖职方、驾部、库部等机构，设尚书、侍郎各一员，四司郎中、员外郎各一员。元祐初年，裁驾部郎中一员，以职方兼库部。绍兴元年，职方、库部互置郎官一员兼任。尚书掌蕃夷属户授官、封授等。宋代，广南西路有土丁三万余人，分队伍列阵，习枪、镖排，冬初集州按阅，后来递岁州县选教，察视兵械。元丰六年(1083 年)，宜州有土丁七千余人，除平时防盗外，一旦边境地区有警，亦听会合掩捕。桂州、宜州、融州等地土丁，则用于缘边防拓。广南东路因外接蛮徼，宋朝政府设有枪手一万四千余名，其中，广州、惠州、潮州、封州、康州、端州、南恩州的枪手，依西路保甲教习武艺。邕州、钦州、溪洞壮丁，三十人编为一甲，置节级，五甲置都头，十甲置指挥使，五十甲置都指挥使，共有四万四千五百人。各置戎械，平时二年一阅，察视戎械，有寇警则召集御敌。在反击交趾入侵中，邕、钦溪洞壮丁起了重要作用。福建路因濒海，宋朝政府设有枪仗手，居相近者五人为小保，保有长，五小保为一大保长，十大保

---

① 《宋史》卷一六三，《职官志三》。

② 《宋史》卷一六三，《职官志三》。

为一都副保正,“具教阅,捕盗贼”[1]。后来,福建路枪仗手出入轻捷,一可当十,成为宋朝步兵中的精锐。蕃兵,即“具籍塞下内属诸部落,团结以为藩篱之兵”[2]。也就是宋朝在西北地区组建的少数民族军队。北宋西北与西夏接壤的地区,分布着许多大小不等的羌人部落,他们相互独立,各自为政,宋朝政府授羌人部落大小首领为官,由他们分别统率本部族壮丁,组成蕃兵,对抗西夏。宋朝兵部对上述土军、蕃军等的管辖,主要由尚书负责,具体事务则由职方司郎中、员外郎经办。

鸿胪寺,宋初设判寺事一人,以朝官以上充任。元丰改制后,置卿一人,少卿一人,主簿一人。卿掌四夷朝贡、宴劳、给赐、送迎等事。少卿辅佐,丞参与。凡边疆民族君长、使节朝见,分辨其等级,以宾礼相待,安排馆舍、赐予、宴设以及册封等各种仪式,核实贡物数量报四方馆,并负责引见皇帝。鸿胪寺下属机构有:往来国信所,掌辽朝使节交聘事务;都亭西驿及管干所,掌河西地区各少数民族贡奉事宜;礼宾院,掌回纥、吐蕃、党项、女真等朝贡馆设,以及互市时翻译诸事;怀远驿,掌南疆地区交州以及西域龟兹、大食、于阗、高昌等贡奉事;同文馆及管勾所,掌高丽使命。建炎三年(1129年),鸿胪寺并于礼部。

此外,还设有客省、引进司等。客省设使、副使各二人,掌国信使见辞宴赐,以及边疆民族朝觐贡献仪式,接受其礼品以礼相待,负责安排食宿等事,返回时颁以诏书,给以赏赐。引进司,设使、副使各二人,掌边疆民族进奉礼物诸事。四方馆,设馆使等员,郊祀大朝会时,负责安排边疆民族使者。东、西上閤门,各设使三人,副使二人,宣赞舍人十人,祗候十二人,掌边疆各族以及

① 《宋史》卷一九一,《兵志五》。

② 《宋史》卷一九一,《兵志五》。

契丹使节以下朝见谢恩诸事。客省、四方馆，建炎初年并归于东上閤门。

宋朝管理边疆民族的地方机构，主要是广南东路、广南西路、福建路等建置。宋初沿袭唐制，把全国划分为十多道，宋太宗时改道为路。路的机构主要是安抚使、转运使、提点刑狱、提举常平四司，分掌一路的财赋、刑狱、兵政、常平新法等。路以下设州，州有知州、通判等官，掌一州兵民、钱谷、户口、赋役、狱讼等事。与州级相等的还有府、军、监。体制较尊的地方设府。军有的与府州同级，有的隶于府州。府、军设官同于州。监作为管理矿冶、铸铁、牧马、产盐区等而设，兼理民政，有的与府州同级，有的隶于府州。州以下是县，设知县、丞、主簿、尉等官。广南东路，北宋时期设肇庆一府，广、韶、循、潮、连、梅、地雄、英、贺、封、新、康、南恩、惠等十四州，四十三县。南宋时期，设肇庆、德庆、英德三府，广、韶、循、潮、连封、新、南恩、梅、雄、惠等十一州。广南西路，北宋时期设桂、容、邕、融、象、昭、梧、藤、龚、浔、柳、贵、宜、宝、横、代、高、雷、钦、白、郁林、廉、琼、平、观等二十五州，昌化、万安、朱崖三军，六十五县。南宋时期，设静江、庆远二府，容、邕、象、融、昭、梧、藤、浔、贵、柳、宾、横、代、高、雷、钦、廉、贺、琼、郁林等二十州，南宁、万安、吉阳三军。以上所述广南东西路，“南滨大海，西控夷洞，北限五岭”，“岁有海舶贸易，商贾交辏”，“桂林邕贡接夷獠，置守戍”，“许土人领任”[1]。福建路，“其地东南际海，西北多峻岭抵江”[2]。北宋时期，设福建、泉、南剑、漳、汀六州，邵武、兴化二军，四十七县。南宋时期，升建州为府。

这里需要指出的是，宋朝在东南沿海及西南边疆少数民族

① 《宋史》卷九〇，《地理志六》。

② 《宋史》卷八九，《地理志五》。

居住地区,在基层政权机构中,有镇寨官和巡检司建置,负责管理少数民族事务。其中,"寨置于险扼控御去处,设寨官,招收土军,阅习武艺,以防盗贼"①。巡检司,"有沿边溪洞都巡检,或蕃汉都巡检","掌训治甲兵,巡逻州邑,擒捕盗贼事"②。"掌土军","以巡防捍御盗贼","控制溪洞"③,在其职掌中占有重要地位。这里还应指出的是,宋朝在南方边疆少数民族居住地区,"树其酋长,使自镇抚"④,即建立由少数民族担任世袭长官的州、县、洞政区,一般称为羁縻州、县、洞。据统计,广南西路,"羁縻州洞,隶邕州左右江者为多","大者为州,小者为县,又小者为洞","州县洞五十余所,推其雄长者为首领,籍其民为壮丁","有知州、权州、监州、知县、知洞"⑤。邕州,"羁縻州四十四,县五,洞十一"⑥。宋朝在西南边疆少数民族居住地区,还注意实行宋朝和少数民族地区两种职官制度,一方面既赐少数民族首领以王、大将军、将军、郎将、司阶、司戈、司侯等官称,另一方面,又赐以刺史、蕃落使、知军、都鬼主等官职⑦。

关于宋朝海南岛的行政建置,这里再略作论述。宋朝海南岛属广南西路,开宝五年(972 年)撤销前代崖州,原崖州所属舍城、澄迈、文昌三县并入琼州,把前代振州改称崖州,隶属琼州。从此,崖州建置由岛的北端移到南端,开始了海南岛上"南崖北琼"的布局。熙宁六年(1073 年),宋朝政府在黎母山"夷洞"建

---

① 《宋史》卷一六七,《职官志七》。
② 《宋史》卷一六七,《职官志七》。
③ 《宋史》卷一六七,《职官志七》。
④ 《宋史》卷四九三,《蛮夷传》。
⑤ 《桂海虞衡志》,"志蛮"。
⑥ 《宋史》卷九〇,《地理志六》。
⑦ 《宋史》卷四九六,《蛮夷传》。

立镇州。政和元年(1111年)又废。崇宁五年(1106年),置延德县,大观元年(1107年)改为军。政和元年,废延德军为感恩县,隶昌化军,通远县为通远镇,隶朱崖军。政和六年(1116年),置延德寨。绍兴六年(1136年),废万安军为万宁县,以军使兼知县事;废吉阳军为宁远县,废昌化军为昌化县,均隶琼州①。宋朝在海南岛的行政建置,经过若干次体制改革,日趋完善,琼州在海南岛的地位也日益重要,逐渐成为海南经济、政治、文化的中心和对外交往的门户②。

第二节　辽朝的北面官

辽朝是我国少数民族契丹族贵族联合汉、奚、渤海等族上层人士在北方建立的王朝。唐天祐四年(907年),契丹族迭剌部首领耶律阿保机取代遥辇氏痕德堇可汗成为新可汗。九年以后(916年),耶律阿保机在今内蒙古西拉木伦河流域称帝,国号契丹,建元神册,史称辽太祖。天显三年(928年),耶律阿保机次子耶律德光即位,史称辽太宗。大同元年(947年)二月,辽太宗改国号为太辽,改元大同。辽朝作为契丹族建立的王朝,其政权机构中管理契丹族的部分,在全国范围内来说,具有管理少数民族机构的性质。此外,辽朝机构中也还有管理契丹族以外其他少数民族的机构。上述一切总称为北面官,我们把这一管理系统看成是辽朝管理少数民族的机构。辽朝北面官制,就是在辽太祖、太宗时期基本确立的,这既与辽朝统一北方各少数民族密

---

① 以上参阅《宋史》卷九〇,《地理志六》。

② 参阅高伟浓:《宋代以前海南政权建置与改制探源》,暨南学报1990年第4期。

切相关,也是辽朝政权机构不断完善的结果。

辽太祖建国前后,契丹族社会正处于向奴隶制发展阶段。契丹贵族多次使用武力征服与之邻近的其他民族。在契丹族的北方,有室韦、乌古、敌烈、乌丸等族,西方和西北方,有奚、室韦、突厥、吐浑、党项、回鹘、阻卜、小蕃、辖戛斯等族,东方有女真和渤海等族,南方有汉族。还在辽太祖为迭剌部夷离堇时,就"专征讨,连破室韦、于厥及奚帅辖剌哥,俘获甚众"[①]。又"讨黑车子室韦","袭山北奚,破之","讨奚、霫诸部及东北女真之未附者,悉破降之"[②]。辽太祖元年(907年),再次"征黑车子室韦,降其八部"。二年(908年)五月,"诏撒剌讨乌丸、黑车子室韦",十月,"遣轻兵取吐浑叛入室韦者。"五年(911年)正月,辽太祖"亲征西部奚",又"分兵讨东部奚","尽有奚、霫"。结果,"东际海,南暨白檀,西逾松漠,北抵潢水,凡五部,或入版籍"。神册元年(916年)七月,辽太祖"亲征突厥、吐浑、党项、小蕃、沙陀诸部,皆平之。俘其酋长及其户万五千六百,铠甲、兵仗、器服九十八万,宝货、驼马、牛羊不可胜算"[③]。三年(918年),辽太祖命人攻西南诸部。四年(919年)九月,"征乌古部",十月,"破之,俘获生口万四千二百,牛马、车乘、庐帐、器物二十余万。自是举部来附"。天赞元年(922年)六月,"遣鹰军击西南诸部,以所获赐贫民"。三年(924年)六月,"大举征吐浑、党项、阻卜等部"。七月,"击素昆那山东部族,破之"。九月,"遣骑攻阻卜"。十月,"遣兵逾流沙,拔浮图城,尽取西鄙诸部"。十一月,"获甘州回鹘

① 《辽史》卷一,《太祖本纪上》。
② 《辽史》卷一,《太祖本纪上》。
③ 《辽史》卷一,《太祖本纪上》。

都督毕离遏"[①]。四年(925年)冬,辽太祖派兵东向,进攻渤海国。"时东北诸夷皆服属,惟渤海未报。太祖谋南征,恐渤海掎其后,乃先举兵击渤海之辽东"[②]。奚、回鹘、吐蕃、党项、室韦、沙陀、乌古等族都派军从征。十二月,围渤海国西部重镇扶余城(今吉林省农安)。天显元年(926年)正月,"拔扶余城,诛其守将"。辽太祖随即命军兵包围渤海国都忽汗城(今黑龙江宁安西南东京城)。不久渤海国主"湮譔素服,稿素牵羊,率僚属三百余人出降"[③]。辽太祖"得地五千里,兵数十万"[④],改渤海国为东丹国,忽汗城为天福城,册封皇太子耶律倍为东丹王。

辽太宗即位后,居于东北方的铁骊、靺鞨和鼻古德等部,居于北方的辖戛斯等族,相继遣使入贡表示归附[⑤]。天显十一年(936年),辽太宗帮助石敬塘打败后唐军队,建立后晋。石敬塘称辽太宗为父,并割幽、蓟、瀛、莫、涿、檀、顺、新、妫、儒、武、云、应、寰、朔、蔚十六州以与契丹,"仍许岁输帛三十万匹"[⑥]。这样,契丹贵族管辖区域的南线便扩及到今河北与山西两省的中部。辽圣宗在位期间,敌烈等部遣使入贡表示归附,辽朝辖境又有所扩大。与此同时,契丹族社会也由奴隶制进入封建制。届时,"周有天下,不期而会者八百余国。辽居松漠,最为强盛"。"命将出师,臣服诸国。人民皆入版籍,贡赋悉输内帑。东西朔南,何啻万里"[⑦]。辽政权在其广阔的辖境内,设立"京五,府六,

---

① 以上引文见《辽史》卷二,《太祖本纪下》。
② 《契丹国志》卷一,《太祖太圣皇帝纪》。
③ 以上引文见《辽史》卷二,《太祖本纪下》。
④ 《辽史》卷三八,《地理志二》。
⑤ 参阅《辽史》卷六九,《部族表》,卷七〇,《属国表》。
⑥ 《资治通鉴》卷二八〇,后晋纪一,高祖天福元年。
⑦ 《辽史》卷七〇,《属国表》。

州、军、城百五十有六，县二百有九，部族五十有二，属国六十”[①]。其中，部族和属国多是当地北方的少数民族，这些民族生产和生活方式基本上与契丹族相同，“逐水草畜牧，居毡庐，环车为营”[②]。辽政权对这些以游牧经济为主，包括契丹族在内的北部边疆地区的少数民族怎样进行管理，是一个需要解决的问题。辽朝北面官制的产生，正是辽朝统一北方各少数民族之后，为加强管理而在政权建设中采取的重要措施。

此外，辽朝北面官制的产生，也是辽朝政权机构不断完善的产物。如前所述，辽朝建国前后，直至辽圣宗时期，契丹族社会经历了原始公社制、奴隶制、封建制的不同发展阶段。这期间，国家政权逐渐完备，设官分职日益细密。最初，“契丹旧俗，事简职专，官制朴实”[③]。辽太祖二年(908 年)，“始置惕隐，典族属，以皇弟撒剌为之”。四年(910 年)，“以后兄萧敌鲁为北府宰相。后族为相自此始”[④]。辽太祖还“分迭剌夷离堇为北、南二大王，谓之北、南院。宰相、枢密、宣徽、林牙，下至郎君、护卫，皆分北、南”[⑤]。后来，在一些汉族地主阶级知识分子的帮助下，契丹政权逐渐汉化，中央设三省，地方建州县，又设“汉儿司”[⑥] 管理汉族事务。神册六年(921 年)，通过“正班爵”[⑦]，官员品级有所调整。此外，唐朝太师、太保、司徒、司空等官爵，辽太祖也用于部

① 《辽史》卷三七，《地理志一》。
② 《新唐书》卷二一九，《奚传》。
③ 《辽史》卷四五，《百官志一》。
④ 《辽史》卷一，《太祖本纪上》。
⑤ 《辽史》卷四五，《百官志一》。
⑥ 《辽史》卷七四，《韩知古传》。
⑦ 《辽史》卷四五，《百官志一》。

族[1]。但是,在"旧制不可辄变"[2] 思想的指导下,契丹政权的官制大都还是因事设人,远未完备。辽太宗即位后,随着管辖区域的逐渐扩大,管理事务的日益庞杂,逐渐开始增设官制。"枢密之设,盖自太宗入汴始矣"[3],讲的就是这种情况。特别应当指出的是,辽太宗时期,辽朝境内既有"耕稼以食,桑麻以衣,宫室以居,城郭以治"的汉族和原渤海国人,又有"畜牧畋渔以食,皮毛以衣,转徙随时,车马为家"[4] 的契丹族和其他少数民族。很显然,单一的旧有的官制已经不能适应这种比较复杂的情况。于是,在"因俗而治"[5] 思想的指导下,辽太宗在辽太祖设官的基础上,在中央和地方军政建置中,便采用了蕃汉并列的双轨官制,"官分南北,以国制治契丹,以汉制待汉人"[6]。辽朝北面官制正是伴随着辽政权这种双轨制机构的产生而不断完备的。

在辽朝蕃汉并行的双轨制官制中,北面官系统是管理契丹族以及边疆其他少数民族的机构,"北面治宫帐、部族、属国之政,南面治汉人州县、租赋、军马之事"[7]。在北面官系统中,也有北、南之分。因为契丹族习俗崇尚太阳,皇帝御帐坐西向东,所以官员牙帐有居大内帐殿之北,有居大内帐殿之南,"其实所治皆北面之事"[8],这和北面官、南面官中的南北含义不同。此外,北面官中又有中央官制和地方官制之别。

---

① 《辽史》卷四七,《百官志三》。
② 《辽史》卷二,《太祖本纪下》。
③ 《辽史》卷四七,《百官志三》。
④ 《辽史》卷三二,《营卫志中》。
⑤ 《辽史》卷四五,《百官志一》。
⑥ 《辽史》卷四五,《百官志一》。
⑦ 《辽史》卷四五,《百官志一》。
⑧ 《辽史》卷四五,《百官志一》。以下引文未注明出处者,均与此同。

首先是北面官中的中央官制。辽朝中央政府中的北面官，是辽朝整个政权机构中的最主要部分，包括北面朝官、北面御帐官、北面著帐官、北面皇族帐官、北面诸帐官、北面宫官以及北面军官等部分。

北面朝官，这是处理朝廷军政事务的官员和机构，又包括以下几部分：契丹北南枢密院，北枢密院"掌兵机、武铨、群牧之政，凡契丹军马皆属焉"。即所谓"北衙不理民"。南枢密院"掌文铨、部族、丁赋之政，凡契丹人民皆属焉"。即所谓"南衙不主兵"。各设枢密使、知枢密使事、知枢密院事、枢密副使、知枢密副使事、同知枢密使事、签书枢密院事，以及都承旨、副承旨、林牙、贴黄、头子、敞史、郎君、通事、椽史等官。北南枢密院各辖枢密院中丞司，设点检中丞司事、总知中丞司事、左中丞、右中丞、同知中丞司事、待御等官。北南宰相府"掌佐理军国之大政"，设北南左右宰相、总知军国事、知国事等官。北府宰相由国舅五帐世选。南府宰相由皇族四帐世选。北南大王院，这是辽朝中央政府中管理境内其他少数民族的机构，"分掌部族军民之政"，设北南院大王、知北南院大王事、北南院太师、北南院太保、北南院司徒、北南院司空、郎君等官。又各下辖三司。一是北南院都统军司，掌北南院从军政令，设北南院统军使、副统军使、统军都监等官。二是北南院详稳司，"掌部族军马之政令"，设北南院详稳、都监、将军、小将军等官。三是北南院都部署司，掌北南院"部族军民之事"，设北南院都部署、副都部署等官。北南宣徽院，掌"御前祗应之事"，设北南院宣徽使、知宣徽事、宣徽副使、同知宣徽事等官。大于越府，设大于越，"无职掌，班百僚之上，非有大功德者不授"，为辽朝尊官。大惕隐司，"掌皇族之政教"，设惕隐、知惕隐司事、惕隐都监等官。夷离毕院，"掌刑狱"，设夷离毕、左右夷离毕、知左右夷离毕事、敞史、选底、掌狱等官。大

林牙院,“掌文翰之事”,设都林牙、林牙承旨、林牙、左右林牙等官。敌烈麻都司,“掌礼仪”,设敌烈麻都、总知朝廷礼仪、总礼仪事等官。文班司,所掌不详,设文班太保、文班林牙、文班牙署、文班吏等官。

北面御帐官,这是保卫皇室的官员和机构。”辽之先世,未有城郭、沟池、宫室之固,氈车为营,硬寨为宫,御帐之官不得不谨”。御帐官包括:侍卫司,“掌御帐亲卫之事”,设侍卫太师、太保、司徒、司空、侍卫等官,下辖一局一司。局为近侍局,设近侍直长、近侍、近侍小底等官。司是近侍详稳司,设近侍详稳、都监、将军、小将军等官。北南护卫府,分掌北南院护卫事,设北南护卫太师、太保、司徒等官,下辖总领左右护卫司、左右护卫司等,设总领左右护卫、护卫太保、护卫等官。奉宸司,掌供奉宸御事,设奉宸等官。三班院,掌左右寄班事,设左右班都知、寄班都知、三班院祇候等官。宿卫司,专掌宿卫事,设总宿卫事、总知宿卫事、同掌宿卫事、宿卫等官,下辖禁卫局,设总禁卫事、禁卫长等官。宿直司,掌轮直官员宿直事,皇太后宫设有宿直官,设宿直详稳、都监、将军、小将军、护卫等官。硬寨司,掌禁卫枪寨、下铺、传铃等事,设硬寨太保等官。皇太子惕隐司,掌皇太子宫帐事,设皇太子惕隐等官。

北面著帐官,这是侍奉皇室的官员和机构,侍奉者多为叛逆者的家属。“古者刑人不在君侧,叛逆家属设为著帐,执事禁卫。”北面著帐官包括:著帐郎君院,设著帐郎君节度使、著帐郎君司徒等官。祗候郎君班详稳司,设祗候郎君班详稳、直长、闸撒狘、郎君、郎君拽剌等官。左右祗候郎君班祥稳司,设左右祗候郎君班详稳、直长、闸撒狘、郎君、郎君拽剌等官,下辖笔砚局、牌印局、裀褥局、灯烛局、床幔局、殿幄局、车舆局、御盏局、本班局,每局各设郎君官。此外,还有皇太后、皇太妃、皇后、近位、皇

太子、亲王等祗应司。著帐户司,“本诸斡鲁朵户析出,及诸色人犯罪没入。凡御帐、皇太后、皇太妃、皇后、皇太子、近位、亲王祗从、伶官,皆充其役”。设著帐节度使、著帐殿中等官,下辖承应小底局,设小底官,分管笔砚、寝殿、佛殿、司藏、习马、鹰坊、汤药、尚饮、盂漱、尚膳、尚衣、裁造等事。

北面皇族帐官,这是管理皇族事务的官员和机构。辽朝皇族有横帐、孟父房、仲父房和季父房之分。辽太祖的后裔即皇室称横帐,辽太祖伯父岩木的后裔称孟父房,叔父释鲁的后裔称仲父房,诸弟剌葛、迭剌等的后裔称季父房,总称皇族四帐。北面皇族帐官包括:大惕隐司,掌皇族四帐政教,设大惕隐、知大惕隐、知大惕隐事、大惕隐都监等官。大横帐常衮司,掌辽太祖后九帐皇族事,设横帐常衮、太师、太保、司空、郎君、知事等官。孟父族、仲父族、季父族帐常衮司,掌三房族事。四帐都详稳司,掌四帐军马事,设都详稳、都监、将军、小将军等官,下辖横帐、孟父帐、仲父帐、季父帐详稳司。舍利司,掌皇族军政,设舍利详稳、都监、将军等官。王子院,掌王子各帐事,设王子太师、太保、司徒、司空等官。附马都尉府,掌公主帐宅事,设附马都尉等官。

北面诸帐官,这是管理各族帐的官员和机构。辽太祖代遥辇氏,“尊九帐于御营之上,灭渤海国,存其族帐,亚于遥辇,并奚王之众,抚其帐部,拟于国族,任国舅以耦皇族,崇乙室以抗奚王,列二院以制遥辇,于是置北面诸帐官”。北面诸帐官包括:遥辇九帐太常衮司,辽太祖受位于遥辇,因此以遥辇九帐居皇族一帐之上,以示尊崇,便设遥辇九帐大常衮司,掌管遥辇九帐诸汗宫事务,设大常衮、遥辇太师、太保、太尉、司徒、司空、侍中等官,下辖:遥辇帐节度使司,设节度使、节度副使等官。遥辇纠详稳司,设遥辇纠详稳、都监、将军等官。大国舅司,掌国舅乙室已、拔里二帐事。太宗天显十年(935 年),合皇太后二帐为国舅司,

圣宗开泰三年(1014年),又并乙室已、拔里二司为一帐,设乙室已国舅大翁帐常衮、乙室已国舅小翁帐常衮、拔里国舅大父帐常衮、拔里国舅少父帐常衮、国舅太师、太保、太尉、司徒、司空等官。下辖:国舅乙室已大翁帐详稳司、国舅乙室已小翁帐详稳司、国舅拔里大父帐详稳司、国舅拔里少父帐详稳司、国舅夷离毕司,设国舅详稳、都监、本族将军、小将军、夷离毕等官。渤海帐司,设渤海宰相、太保、挞马等官,辖渤海近侍详稳司。北面诸帐官还包括管理奚王府、乙室王府的官员。

北面宫官,这是管理行宫各宫事务的官员和机构。辽建"诸宫斡鲁朵,部族、蕃户,统以北面宫官"。北面宫官包括:诸行宫都部署院,总契丹汉人诸行宫事,设诸行宫都部署、知行宫诸部署司事、诸行宫副部署、诸行宫判官等官。契丹行宫都部署司,总掌行在行军诸斡鲁朵之政令,设契丹行宫都部署、知契丹行宫都部署事、契丹行宫副部署、契丹行宫判官等官。行宫诸部署司,掌行在诸宫政令,设行宫都部署、副部署、部署判官等官。某宫都部署司,掌本宫契丹军民事务,设某宫都部署、副部署、判官等官。某宫提辖司,某宫马群司,押行宫辎重夷离毕司,掌诸宫巡幸扈从辎重等事,设夷离毕、敞史等官。

北面军官,这是管理军队的官员和机构。辽朝军队由御帐亲军、宫卫骑军、大首领部族军、众部族军、五京乡丁、属国军等几部分组成。辽政府以枢密院掌管军事,但实际上则是以天下兵马大元帅总理军政。北面军官包括:天下兵马大元帅府,以太子、亲王总军政,设天下兵马大元帅、副元帅。大元帅府,以大臣总军马之政,设大元帅、副元帅。都元帅府,由大将军总军马之事,设兵马都元帅、副元帅、同知元帅府事。大详稳司,辖左、右、北、南等皮室详稳司,设大详稳、都监、将军等。诸路兵马统署司,设诸路兵马都统署、副统署等。

其次是北面官中的地方官制。辽朝管理边疆少数民族的地方机构有北面部族官、北面坊场局冶牧厩等官、北面边防官、北面属国官等。

北面部族官,这是管理部族的官员和机构。“有辽始大,设制尤密”,“分镇边圉,谓之部族。有事则以攻战为务,闲暇则以畋渔为生”[①]。“部落曰部,氏族曰族。契丹故俗,分地而居,合族而处”[②]。契丹部族,包括契丹族和非契丹族,有大部族和小部族之分,在辽太祖时期就已实行部族制,即把包括契丹人在内的各游牧民族重新改编,打破原来部落和氏族的界限。大部族包括五院部、六院部、乙室部和奚六部。五院部,在朝曰北大王院。六院部,在朝曰六大王院。乙室部,在朝曰乙室王府。奚六部,在朝曰奚王府。大部族设官有某部大王、某部左右宰相、某部太师、太保、太尉、司徒,下辖某部节度使司,设某部节度使、节度副使、节度判官。某部族详稳司,设某部族详稳、都监、将军、小将军。某石烈(相当于县),设夷离堇、麻普。某弥里(相当于乡),设辛衮。小部族包括品部、楮特部、乌隗部、突吕不部、突举部、涅剌部、遥里部、伯德部、堕隗部、梅只部、楚里部、奥里部、南克部、北克部、突吕不室韦部、涅剌拿古部、迭剌迭达部、乙室奥隗部、楮特奥隗部、品达鲁虢部、乌古坦剌部、图鲁部、撒里葛部、窈爪部、耨碗爪部、讹仆括部、特里特勉部、稍瓦部、曷术部、隗衍突厥部、奥衍突厥部、涅剌越兀部、奥衍女直部、乙典女直部、斡突碗乌古部、迭鲁敌烈部、术哲达鲁虢部、梅古悉部、颉的部、匿讫唐古部、北唐古部、南唐古部、鹤剌唐古部、河西部、北敌烈部、薛特部、伯斯鼻骨部、达马鼻骨部、五国部等四十九部。小部族

① 《辽史》卷三一,《营卫志上》。

② 《辽史》卷三二,《营卫志中》。

管理机构包括某部族司徒府，设某部族司徒、司空等官，下辖某部族节度使司、某部族详稳司、某石烈、某弥里，各级设官名称同于大部族。

北面坊场局冶牧厩等官。坊有鹰坊、铁坊、五坊、八坊等，各设坊使、坊副使，下辖某坊详稳司，司设详稳、都监等官。场即围场，设围场都太师、都管、使、副使等官。局包括客省局、器物局、太医局、医兽局，各局设使、副使等官。冶有五冶，设太师官。牧有某路群牧使司、总典群牧使司、某群牧司、西路群牧使司、倒塌岭西路群牧使司、浑河北马群司、漠北滑水马群司、牛群司，设某群太保、侍中、敞史、部籍使、都林牙、使、副使等官。厩有尚厩、飞龙院、总令内外厩马司等，设使、副使等官。此外，还有监鸟兽详稳司，包括监鹿、监雉详稳司，设详稳、都监等官。

北面边防官。辽朝辖境东接高丽，南与梁、唐、晋、汉、周、宋六代为劲敌，北领阻卜、术不姑，西制西夏、党项、吐浑、回鹘等，所以能"居四战之区，虎踞其间"①，设边防官起了重要作用。北面边防官包括：上京路置诸军都虞候司、奚王府、大惕隐司、大国舅司、大常衮司、五院司、六院司、沓温司等，控制诸奚。辽阳路置东京兵马都部署司和契丹、奚、汉、渤海四军都指挥使司、东京都统军使司、铜州北兵马指挥使司、涞州南兵马指挥使司等，控扼高丽。长春路置黄龙府兵马都部署司、东北路都统军使司等，控制东北诸部。南京置南京都元帅府、南京兵马都总管府、南京马步军都指挥使司、南京都统军司等，并隶元帅府，备御北宋。西京置西南面安抚使司、都招讨司、大详稳司、巡察司、北山路都部署司等，控制西夏。西北路置招讨使司、兵马都部署司、统军司等，控制归附的各民族。此外，还设有东北路诸司、东路诸司、

① 《辽史》卷四六，《百官志二》。

西南路诸司、西路诸司等。以上各军政机构中,诸军都虞候司设都虞候,兵马都部署司设兵马都部署、副部署、都监、判官,诸指挥使司设某军都指挥使、副指挥使、都监,诸统军使司设都统军使、副使、都监等官。

北面属国官。附属于辽政权的属国、大部、诸部,其设官统称为北面属国官。按辽朝制度,"属国、属部官,大者拟王封,小者准部使"①,即属国、大部属大部族,每部置王府或大王府,诸部属小部族,每部置节度使。王府或大王府中有大王、于越、左右相、司徒、太师、太保、司空等官,节度使司中有节度使、节度副使等官。辽政权设大王府或王府的属国、大部总计约八十六部,小部设节度使的约六十二部。各部均"命其酋长与契丹人区别而用"②。

这里,再对西辽官制略加叙述。辽朝灭亡后,辽皇族耶律大石在也迷里(今新疆塔城一带)建号称帝,号天佑皇帝,又号古儿汗,沿用辽国号,史称西辽,又称哈喇契丹。后来,耶律大石在楚河流域八剌沙衮建都,号为虎思斡耳朵。耶律大石即辽德宗。

西辽的建立,是耶律大石率众西迁后努力经营的结果。耶律大石字重德,太祖八代孙,精通辽、汉字,善骑射,天庆五年(1115年),中进士,擢翰林应奉,不久升迁翰林承旨。他曾任泰州(今吉林白城市)、祥州(今吉林德惠县)刺史,辽兴军(驻平州,今河北卢龙县)节度使。辽朝灭亡前,耶律大石因与天祚帝政见不合,离夹山(今内蒙古萨拉齐西北大青山中)北走。为了使自己的行动富有号召力,他"置北南面官属,自立为王"③。到达镇

① 《辽史》卷四六,《百官志二》。

② 《辽史》卷四六,《百官志二》。

③ 《辽史》卷二九,《天祚皇帝本纪三》。

州(即可敦城,今蒙古国鄂尔浑河上游,哈达桑东北古回鹘城)后,又召集七州十八部首领议事,"得精兵万余,置官吏,立排甲,具器仗"[①],重新建立了统治机构,力量逐渐强大。延庆七年(1130年),耶律大石率部经回鹘西行,在也迷里立国。定都八剌沙衮后,耶律大石积极向外扩展,先后归并了高昌回鹘王国、东部喀喇汗国、西部喀喇汗国和花剌子模国,使西辽很快成为一个疆域辽阔的中亚帝国[②]。

极盛时期的西辽疆域,东起土拉河,西包咸海,北越巴尔喀什湖,南尽阿姆河、兴都库什山、昆仑山[③]。在这广阔的境域内,既有从事畜牧业的契丹族和突厥语族人,又有从事农业的汉族和回鹘族人,还有其他民族的人。从事畜牧业的各族,"生活在帐篷里","住在乌兹干、巴拉沙衮、喀什噶尔及这些城市的郊区"[④],"夏季到布尔加尔地区(伏尔加河地区),秋天到巴拉沙衮过冬"[⑤]。从事农业的各族,"夏秋无雨,皆疏河灌溉,百谷用成"[⑥]。"土平民伙,沟洫映带"[⑦]。为了适应游牧民族和农耕民族的不同特点,西辽继承了辽朝的职官制度,在中央和地方政府机构中设北南两面官。中央机构中的北南面官,史籍中有明确记述:康国元年(1134年)三月,"以六院司大王萧斡里剌为兵马都元帅,敌剌部前同知枢密院事萧查剌阿不副之,茶亦剌部秃鲁

---

① 《辽史》卷三〇,《天祚皇帝本纪四》。
② 参阅魏良弢著:《西辽史纲》第二章,人民出版社1991年版。
③ 参阅《西辽史纲》绪论。
④ 参阅魏良弢著:《西辽史研究》第140至141页,宁夏人民出版社1987年版。
⑤ 参阅《西辽史研究》第141页。
⑥ 李志常:《长春真人西游记》卷一二。
⑦ 刘郁:《西使记》,《王国维遗书》第一三册,《古行记校录》。

耶律燕山为都部署，护卫耶律铁哥为都监”[1]。这里的六院司大王、兵马都元帅副元帅、都部署、护卫、都监，都是辽朝时的北面官职，而同知枢密院事则是辽朝时的南面官职。对被征服的游牧民族的首领，西辽政府也封授其为北面官职：“菊儿汗（即古儿汗）进抵八剌撒浑（即巴拉沙衮），登上那不费他分文的宝座。他从阿甫剌西牙卜后人那里接受汗的称号，授与后者夷离堇、突厥蛮的头衔”[2]。夷离堇也是辽朝时的北面官职。西辽王朝的地方官制因各地情况不同而有所区别。西辽政府不直接管辖的附属地区，例如高昌回鹘、东西喀喇汗王朝以及花剌子模等，保持原来官制。高昌回鹘的最高统治者称亦都护，下设宰相和枢密使，还有掌司法的断事官等[3]。东西喀喇汗王朝，在国王之下设宰相，作为国王助手，设将军保卫田土不受侵犯，此外还有内侍官、秘书官、财务官等[4]。在西辽政府直接管辖地区，则派官管理，官员名称沿袭辽朝制度，叫秃鲁等[5]。

西辽王朝以辽朝旧有官制对所辖地区进行统治，以地区不同因俗设官，对中亚地区社会秩序的安定，经济文化的发展起到了一定的作用。首先，在军事制度上实行中央集权。西辽王朝自耶律大石时期起，即实行中央集权，取消封地。耶律大石“劝导自己的亲信们要居安思危，战战兢兢，不让异密（将军）们拥有

---

① 《辽史》卷三〇，《天祚帝本纪四》。

② 志费尼：《世界征服者史》，第 41 页，内蒙古人民出版社 1981 年版。

③ 参阅程溯洛：《高昌回纥王国政治经济文化史略》，《西北史地》1984 年第 4 期。

④ 参阅魏良弢：《喀喇汗王朝政治史稿》，第 75 页，新疆人民出版社 1986 年版。

⑤ 《辽史》卷三〇，《天祚帝本纪四》。

封地,但自己赏赐他们,并说:如得到封地,就要肆虐"[①]。还"不委任异密为百骑以上的军官,使其不能叛乱"[②],从而避免了地方独立政权的产生,以及封建领主之间的混战。社会的安定有利于经济文化的发展。其次,在经济方面减轻赋税。西辽在所辖地区,实行"从中国带来的在那里很久以来就盛行的户赋制度[③],"民赋岁止输金钱十文"[④]。这比中亚地区原来要将收获量的三分之一作为土地税上交减轻了许多。这种政策有利于当地经济的发展。最后在文化方面采取宽松政策。这集中表现在允许各种宗教在西辽境内存在和发展。在西辽管辖区域内,有不同民族信仰的萨满教、伊斯兰教、摩尼教、佛教、景教、犹太教存在,这有利于文化的发展和民族融合。

西辽王朝对中亚地区的统治,使汉文化在那里得到传播,并产生了很大影响。有人说耶律大石是"一位公正的君主"[⑤],也有人回忆地"颇尚文教,西域至今思之"[⑥]。桃花石,作为汉人的称谓,以"诸事皆巧"受到当地人们称赞。[⑦]。

第三节　西夏王朝蕃汉并行的军政机构

宋仁宗宝元元年(1038年),党项族首领元昊在兴庆(今宁夏银川市)建国称帝,史称西夏。西夏王朝管辖的范围,"东尽黄

① 《西辽史研究》。
② 参阅冯继钦:《西辽官制简述》,中国辽金史学会编:《辽金史论集》第四辑。
③ 《巴尔托尔德文集》第二卷第一册,第50页。
④ 刘郁:《西使记》。
⑤ 《卫教者列传》第二卷,第912页。
⑥ 《湛然居士文集》卷一二,《怀古一百韵寄张敏之,自注》。
⑦ 参阅《西辽史纲》第4页。

河，西界玉门，南接萧关，北控大漠”[1]，地方万余里，境内居住着除主体民族党项族以外，还有汉族以及鲜卑、吐蕃、回鹘、突厥、鞑靼、女真等少数民族。为了对所辖地区各民族进行有效的统治，西夏王朝建立了蕃汉并行的军政机构。

西夏统治机构的建立，是党项族贵族摆脱中原王朝统治的产物，也是党项族贵族地方割据政权不断完善的结果。这需要作一简要的历史回顾。

党项族本是羌族的一支，隋唐之际，占据“东至松州（今四川松潘县），西接叶护，南杂春桑、迷桑等羌，北接土谷浑，处山谷间，亘三千里”[2] 的广大地区，过着游牧生活，以部为姓，其中的拓跋部力量最强。唐太宗贞观九年（635 年），党项族首领拓跋赤辞归附唐朝，唐政府以松州为都督府，封拓跋赤辞为西戎州都督，并赐李姓。唐玄宗开元年间，吐蕃势强，党项族拓跋部受其扰掠，内迁到庆州（今甘肃庆阳县）一带，唐政府设静边等州予以安置，还封拓跋赤辞孙拓跋守寂为右监门都督、西平公。唐代宗广德二年（764 年），为了不使党项族受叛臣仆固怀恩的煽惑，确保西北地区的稳定，唐政府又把党项族拓跋部迁到银州（今陕西米脂县西北）以北、夏州（今陕西横山县西）以东地区居住。后来，居住在庆州的拓跋乞梅部号东山部，居住银、夏之间的拓跋朝光部号平夏部。唐僖宗乾符年间，黄巢起义爆发，平夏部的拓跋思恭任夏州节度使。他组建的军队被赐名为定难军。中和年间，拓跋思恭因镇压黄巢起义及收复长安有功，先后又被唐政府封为夏绥银节度使、京城南面都统、京城四面都统、太子太傅、夏国公，仍任夏绥银节度使，复赐李姓。唐末，全国政局动荡，地方

① 吴广成：《西夏书事》卷一二。
② 《旧唐书》卷一九八，《党项羌传》。

割据势力蜂起，党项族拓跋部首领一方面维持与唐朝中央政府的关系，一方面保存实力，扩展辖区。因此，终唐之际，作为原唐朝地方政权官员的党项族拓跋部首领拓跋思谏（拓跋思恭弟），仍领有银、夏、绥、盐、宥、延六州之地，成为西北地区一支不可忽视的力量。

唐朝灭亡以后，中原内地进入五代时期。党项族拓跋部一方面与中原王朝仍保持着臣属关系，为此，党项族拓跋部首领曾先后接受后梁、后唐、后晋、后汉、后周的封授，或为检校太尉兼侍中，检校司空兼定难军节度使，检校太保同平章事等，一方面又力图摆脱中原王朝的控制。这方面突出的事例，就是党项族拓跋部首领曾以武力粉碎后唐政府的吞并阴谋，对后周的封授一度不予理睬，反而遣使依附于北汉政权。结果，在五代军阀混战期间，党项族拓跋部力量不断壮大，逐渐形成了以夏州为中心的地方割据势力。“虽未称国，而王其土久矣”[①]，正是这一情况的真实反映。

宋朝建立后，党项族拓跋部立即表示归附。建隆元年（960年）正月，拓跋部首领李彝殷派遣族子、银州防御使李光睿奉表入贺，为避宋太祖父赵弘殷讳，李彝殷改名彝兴。三月，北汉兵扰掠黄河以西宋地，李彝兴派从弟李彝玉带兵进至麟州（今陕西神木西北）抵御北汉兵。建隆三年（962年）四月，李彝兴把三百匹良马献给宋朝，对抗北汉。为此，宋太祖赵匡胤特制玉带赏赐李彝兴。乾德五年（967年）九月，李彝兴死，宋太祖废朝三日，赠彝兴太师，追封夏王，以李彝兴子、行军司马李光叡代理州事；十月，封李光叡为定难军节度使。开宝九年（976年）宋太祖死，宋太宗赵光义即位，李光叡避太宗讳，改名克叡。因李克叡击北

① 《宋史》卷四八六，《夏国传》。

汉有功，宋太宗加他为检校太尉。太平兴国三年(978 年)五月，李克叡死，宋太宗废朝二日，赠克叡侍中，以其子李继筠代理州事，不久又封继筠为检校司徒、定难军节度观察留后。太平兴国五年(980 年)十月，李继筠死，其弟、衙内都指挥李继棒嗣位。因为李继棒不孚众望，党项族统治阶级内部出现矛盾。于是，太平兴国七年(982 年)五月，应李继棒从父、绥州刺史李克文请求，宋朝政府召李继棒入朝，李被迫献出银、夏、绥、宥、静五州地。不料，宋朝政府的这一措施，引起了李继棒族弟、定难军都知蕃落使李继迁的强烈不满。他认为："吾祖宗服食兹土，逾三百年，父兄子弟，列居州郡，雄视一方，今诏宗族尽入京师，死生束缚之，李氏将不血食矣"①。于是，六月，李继迁及其随从逃往夏州东北三百里的地斤泽(今内蒙伊克昭盟巴彦淖尔)，开始了反对宋朝政府的斗争。

李继迁反宋后，历经挫折，在雍熙二年(985 年)二月诱杀宋朝都巡检使曹光实，占据了银州。李继迁自称都知蕃落使，暂代定难军留后，以张浦、李仁谦为左右都押牙，李大信、破丑重遇贵为蕃部指挥使，李光祐、李光允等为团练使，并预先许封党项族酋长折八军为并州刺史，折罗遇为代州刺史，嵬悉咩为麟州刺史，折御乜为丰州刺史，弟延信为行军司马②，其余人等也封授不同官职。这是党项族拓跋部比较早建立的政权组织机构，也是西夏王朝蕃汉并行政权机构的先声。此后，李继迁因与宋军作战多次失利，便于雍熙三年(986 年)二月归附辽朝。他对部众说："吾不能克复旧业，致兹丧败，兵单力弱，势不得安。北方

---

① 戴锡章：《西夏纪》卷一。

② 《西夏书事》卷四。

耶律氏方强，吾将假其援助以为后图”[1]。辽圣宗耶律绪隆封李继迁为定难军节度使，银、夏、绥、宥等州观察处置等使，特进检校太师，都督夏州诸军事。十二月，李继迁又向辽朝请婚，辽圣宗以宗室耶律襄之女义成公主许嫁。因为李继迁的叛离，端拱元年(988年)，宋朝政府重新封授李继棒为夏州刺史、定都军节度使，并赐姓名赵保忠，令其重返故土。淳化元年(991年)十一月，李继棒也暗中勾结李继迁，以夏州归降辽朝。辽朝封李继棒为西平王。由于夏州形势不稳，宋朝政府派兵进占夏州，并逮李继棒回朝。

宋至道元年(995年)正月，李继迁面临困境，遂派遣左都押牙张浦向宋朝政府进贡。宋太宗以张浦为李继迁谋主，便将他扣留京师，同时授他为银青光禄大夫、检校工部尚书、郑州刺史兼御史大夫，充本州团练使等职。六月，李继迁向宋朝政府乞讨夏州，宋政府不与，表示可授鄜州节度使，李继迁未能接受。此后，李继迁依附辽朝，继续与宋朝作对。至道三年(997年)四月，辽朝政府封李继迁为西平王。十二月，宋太宗死，宋真宗赵恒即位，李继迁乘机遣使向宋朝求和，并再次索要夏州。宋真宗“方在谅阴，姑从所请”[2]，遣使赐诏，封授李继迁为夏州刺史，充定难军节度使，夏、银、绥、宥、静等州观察处置押蕃落使，还赐姓名赵保吉，加食邑千户，实封三百户，张浦也放还夏州。宋朝政府的这一措施，使到处奔波十余年的李继迁得以重据夏州，为后来党项拓跋氏建立西夏王朝地方政权创造了条件。

李继迁占据夏州以后，并不接受宋朝政府的号令，而是继续扩展领土，壮大割据势力。他袭绥州，击河西，不断扰掠宋朝西

① 《西夏书事》卷四。

② 《西夏书事》卷六。

北边境,宋真宗咸平五年(1002 年)三月,更出兵占据了灵州,宋灵州知州裴济被杀。李继迁改灵州为西平府,并以"西平北控河朔,南引庆凉,据诸路上游,扼西陲要害,若缮城浚濠,练兵积粟,一旦纵横四出,关中将莫知所备,且其人习华风,尚礼好学,我将藉此为进取之资,成霸王之业"[①],于咸平六年(1003 年)正月,在西平府立宗庙,置官衙,挈宗族作为都城,这一措施,在西夏王朝政权建设过程中占有重要地位。十月,李继迁攻占西凉府。景德元年(1004 年)正月,李继迁因遭吐蕃族大首领潘罗支突袭,负伤不治而死,子李德明继位。

李德明继父业,称定难军留后,以左都押牙张浦兼行军左司马、绥州刺史,赵保宁兼右司马指挥使,贺承珍兼左都押牙,刘仁勖为右都押牙,破丑重遇贵为都知蕃落使,白文寿、贺守文为都知兵马使,何宪、白文赞为孔目官,都贵、王旻等为牙校,还以李继瑗为夏州防御使,李延信为银州防御使[②]。新的组织机构的设立,为党项贵族势力的继续发展奠定了基础。李德明为稳定人心,一方面派人向辽朝请封,一方面派人向宋朝求和。结果,辽朝封他为西平王,宋朝亦授他为定难节度使,晋爵西平王。同时,宋朝政府实行"姑务羁縻,以缓争战"[③] 的政策,除对李德明封官晋爵外,还每年赐银万两,绢万匹,钱三万贯,茶二万斤,并许入内地贸易往来,撤销青盐内输禁令。这一切,极大地稳定了党项族拓跋氏在西夏地区的统治地位。李德明乘机集中力量"西掠吐蕃健马,北收回鹘锐兵"[④],向西扩展势力范围。李德明

① 《西夏书事》卷七。

② 《西夏书事》卷八。

③ 《续资治通鉴长编》卷六三,景德三年五月条。

④ 《西夏书事》卷九。

继续实行附宋依辽的政策。宋大中祥符三年(1010年)九月,辽封李德明为夏国王,李德明遂在鳌子山(今陕西延川县西)建宫阙。大中祥符四年(1011年)四月,宋亦封李德明为中书令,五年十二月又加太保。与此同时,李德明加快了建立地方割据政权的步伐。六年(1013年)二月,他从夏州到鳌子山,"大辇方舆,卤簿仪卫"[①],仿佛中原汉族帝王气派。九年(1016年)夏,李德明又僭越帝制,追认其父李继迁皇帝称号。宋天禧元年(1017年)二月,宋朝加李德明为太傅,四年(1020年)十一月,李德明将都城由西平府迁到怀远镇,并改名兴州。五年(1021年)七月,辽封李德明为尚书令,晋大夏国王。宋仁宗天圣元年(1023年)正月,宋朝加李德明为尚书令。六年(1028年)五月,李德明册立子元昊为太子,立卫慕氏为后。宋明道元年(1032年)五月,宋仁宗加封李德明为夏王,这实际上等于正式承认了李德明割据政权地位的合法性。综上所述可见,李德明的一切活动,宋朝政府的一些措施,为党项族拓跋氏贵族正式建立地方割据政权创造了条件。

宋明道元年十月,李德明死,子元昊立。十一月,宋朝政府遣使封授元昊特进检校太师兼侍中,定难军节度使,夏、银、绥、宥、静等州观察处置押蕃落使,西平王。但是,元昊对这些册封不感兴趣。当宋朝使者到兴州时,他"迁延不出迎,及见使者,犹遥立不动"[②]。原来,元昊早就准备摆脱宋朝的束缚,当他还是太子时,就多次劝说李德明"勿臣宋",认为"衣毛皮,事畜牧,蕃牲所便,英雄之生当霸王耳"[③]。所以,他继立后,便开始了公开

---

① 《西夏书事》卷九。
② 《西夏书事》卷一一。
③ 《西夏书事》卷一一。

建立地方割据政权的活动。十一月，他去掉唐、宋两朝所赐的李、赵姓氏，改姓嵬名氏，称吾祖，意即可汗、天子。宋明道二年(1033年)初，元昊又以避父讳为由，改宋明道年号为显道，在西夏地区使用。三月，他下达秃发令，不准用汉人风俗结发。五月，升兴州(今宁夏银川市)为府，改名兴庆，并在此"广宫城，营殿宇"①，定为国都。

元昊公开建立地方政权的主要标志是"立文武班"，即建立官制。党项族旧俗，以帐族盛大者为长官，名号有蕃落使、防御使、都押牙、指挥使等。显道元年(1032年)五月，元昊建立了新的官制，主要内容包括：中书，是最高行政机关，掌进拟庶务，宣奉命令，设侍郎、散骑常侍、谏议大夫、舍人、司谏等官；枢密，是最高军事机关，掌军国兵防边备，设枢密同知、副使、佥书、承制等官；三司，是财政机关，总国计、应贡赋之入，设正使、副使、盐铁使、度支使等官；御史台，是谏察机关，掌纠察官邪，肃正纲纪，设御史大夫、御史中丞、殿中御史、监察御史等官；开封府，是管理都城事务的机构，设六曹、左右军巡使、判官、左右厢公事、干当等官；翊卫司，是管理宫廷宿卫的机构，设马步都指挥、副都指挥、诸卫上将军、大将军等官；官计司，是管官吏任免的机构，司文武职事，员缺、注籍应选等事；受纳司，是管理仓储保管及其收支的机构，司仓庾贮积以有给受等事；农田司，掌农田水利，设司农、卿、少卿、丞、主簿等官；群牧司，掌饲养马匹，设制置使、副使、都监等官；飞龙苑，专防护宫城、警捕盗贼，以武干亲信或内臣充任其职；磨勘司，掌官吏考铨升降；文思院，掌造金银犀玉、金彩绘素，以供舆辇册宝之用。以上官制，"多与宋同，自中书、

① 《西夏书事》卷一一。

枢密、宰相、御史大夫、侍中、太尉以下,命蕃汉人分为之”[1]。以上就是西夏王朝蕃汉并行统治机构中的汉官系统。此外,元昊还设立了主要由党项人担任的“专授蕃职”,有宁令、谟宁令、丁卢、丁弩、素斋、祖儒、吕则、枢铭等各种官称,“皆以蕃号名之”[2]。这就是西夏王朝蕃汉并行统治机构中的蕃官系统。这样,西夏王朝蕃汉并行的行政管理机构就基本建立了。

宋景祐元年(1034年)正月,元昊改元为开运元年,次年又改元广运。广运二年(1036年)九月,元昊定兵制,立军名。党项族旧俗一家为一帐,小部数百帐,大部千余帐,民十五为丁,每有战事,以部大小出丁参战。元昊规定的新兵制的主要内容是:每二丁取正军一人,另有随军服杂役的“负担”一人,合称为“一抄”。四丁为两抄,合住一帐幕,后改为三丁同住一帐幕,即二正丁合用一负担。正军每人官给马驼各一匹,如有倒毙则赔偿。团练使以上,帐一、弓一、箭五百、马一、橐驼五、旗、鼓、枪、剑、棍棒、沙袋、雨毡、浑脱、背索、锹、镬、斤、斧、箭牌、铁笊篱各一,刺史以下无帐无旗鼓,人各橐驼一、箭三百,幕梁一。设炮手二百名,总计得兵五十余万。另外还建立擒生军十万。又选豪族善弓马五千人为“御园内久班直”,即侍卫军,分三番宿卫。每有兵事,以银牌召各部首领,面受约束。所谓立军名就是元昊把所有兵丁,分为左右厢,设十二监军司,每一监军司都立有军名,规定驻地,其名称和驻防地是:左厢:神勇军司,驻天都山;祥祐军司,驻石州;嘉宁军司,驻宥州;静塞军司,驻韦州;西寿保泰军司,驻柔狼山北;卓罗和南军司,驻黄河北岸。右厢:朝顺军司,驻夏州弥陀洞;甘州甘肃军司,驻甘州;瓜州西平军司,驻瓜州;黑水镇

---

① 《西夏书事》卷一一。
② 《西夏书事》卷一一。

燕军司，驻兀剌海城；白马强镇军司，驻盐州；黑山威福军司，驻汉居延故城。每军各设都统军、副统军、监军使一员，以贵戚富豪人家子弟充任。其余还有指挥使、教练使、左右侍禁等官，分别以蕃汉人充任。以上就是西夏王朝的基本军制。军制的建立，有力地巩固了西夏地方政权。

广运三年(1037 年)，元昊改元大庆，正月，以谟宁令野利仁荣制造蕃书，即创制西夏文字，共十二卷。“自是以后，国中纪事悉用蕃书”①。十一月，设蕃汉二字院，分别掌管与宋及吐蕃、回鹘、张掖、交河等来往的文书。大庆二年(1037 年)十月，元昊称帝，建国号大夏，改元天授礼法延祚元年，以野利仁荣、嵬名守全、张陟、张绛、杨廓、徐敏、张文显等为中书令、枢密使、侍中等官，专主谋议；以杨守素、钟鼎臣、嵬名聿荣、张延寿等为官计、受纳诸司长官，主文书；以野利旺荣、野利遇乞、成逋克成、卧𠼫党多、如定多多、马窦维吉等分驻十二监军司地，主兵马。天授礼法延祚二年(1039 年)五月，又建蕃学。原来，夏州地方自五代以后，不列职方，其官属非世族相传，即幕府迁擢，无科目取士之法。建蕃学后，在蕃汉官僚子弟内选俊秀者入学教授孝经、尔雅、四言杂字等，学有成效出题考试优秀的量授官职。除都城以外，各州也都设立蕃学，作为培养党项族人才的场所。九月，置尚书令，设十六司。元昊以中书不能统理庶务，仿宋制设尚书省，置尚书令，“考百官庶府之事，而会决之”②。又改宋二十四司为十六司，分理六曹，于是官制逐渐完备。十六司是：经略司、正统司、统军司、殿前司、皇城司、三司、内宿司、巡检司、陈告司、

① 《西夏书事》卷一二。

② 《西夏书事》卷一三。

磨勘司、审刑司、农田司、閤门司、群牧司、受纳司、承旨司[①]。

西夏的中央官制中，掌管刑事诉讼的官员占有一定地位。元昊很重视法律，他的桌案上常置法律书籍。"蕃族有和断官，择气直舌辩者为之，以听讼之曲直，杀人者，纳命价百二十千"[②]，正反映了这方面的情况。

元昊之后，毅宗谅祚在位期间，官制又有所调整。䄇都六年（1062年）五月，谅祚以威州监军司为静塞军，绥州监军司为祥祐军，左厢监军司为神猛军，又在西平府设立翔庆军司。在汉官系统中，增设各部尚书、侍郎、南北宣徽使以及中书、学士等官。在蕃官系统中，增设昂聂、昂星、谟个、阿泥、芭良、鼎利、春约、映吴、祝能、广乐、丁努等官。这使西夏的军政官制更为完备。

西夏王朝除设中央官制外，亦有地方官制。西夏的地方官制也分蕃汉两套系统，即蕃落和州衙。蕃落即蕃官系统，它是党项族贵族统一西夏地区各少数民族之后的产物，也是党项族本身从原始公社制发展到奴隶制、封建制地方机构不断完善的结果。如前所述，西夏地区除党项族和汉族以外，还有吐蕃、回鹘等少数民族，他们或"大者数千家，小者数百家"[③]，分散组成部落，或"各立君长，分领族帐"[④]。随着党项族贵族势力不断强大，党项族首领采用恩威并用手段，相继臣服了这些少数民族，于是设官管理。党项族自身开始也是"并无魁首统摄"，后来才"连聚豪族，渐以强大"[⑤]。随着社会制度的更替，地方政权机构不断完备。蕃落的最高长官是都知蕃落使，其下有防御使、团练

① 参阅吴天墀：《西夏史稿》，第202页，四川人民出版社1980年版。

② 曾巩：《隆平集》卷二〇，《夷狄》。

③ 《旧五代史》卷一三八，《吐蕃传》。

④ 《西夏书事》卷七。

⑤ 《西夏纪》。

使、都押牙、指挥使、刺史等名号。这些官员或由党项族人担任，或由各少数民族首领充任，西夏王朝政府和他们保持着羁縻关系，进行松散统治。正如宋太宗和李继棒对话所说："汝在夏州，用何道以制诸部?""羌人鸷悍，但羁縻而已，非能制也"[①]。州衙即汉官系统。西夏统治地区，本是民族杂居区，有不少汉族百姓居住。"西凉番部，多是华人子孙"[②]，"蕃汉杂居"[③]。西夏统治者考虑到这一情况，便采用中原王朝的体制，设州衙进行管辖。州衙的最高军事长官为衙内都指挥使。州衙的官吏蕃汉并用，有时汉族的州将在其中还占有较大比重。西夏前期，已有夏、莨、绥、宥、静、灵、盐、会、胜、甘、凉、瓜、沙、肃、洪、定、威、龙、兴等州，以后又陆续增有石、怀、永、顺、安、兰各州。到西夏后期，又增加了西宁、乐、廓、积石等州。曾有人说："河南要地，灵武为其根本，共四十五州，六为王土"[④]。由此可见西夏州的建置之多。除州衙外，西夏地方还有郡和府的建置。一般说来，郡和府或设在边防要地，或设在党项族以外其他少数民族居住地区。大庆元年五月，元昊就曾以肃州为蕃和郡，甘州为镇夷郡，甘州境内还置宣化府，而肃州多吐蕃居民，甘州多回鹘居民。天庆三年(1196 年)，桓宗纯祐曾封越王仁友之子安全为镇夷郡王，镇守该地。

西夏王朝蕃汉并行的官制，由于时代久远，典籍亡佚，以及西夏文字至今仍有许多未被人们识认，其系统情况已不可考。尽管如此，借助于西夏陵墓出土的残碑以及保存下来的某些典

---

① 《宋史》卷四八五，《夏国传上》。

② 《续资治通鉴长编》卷五一，咸平五年三月条。

③ 《西夏书事》卷一六。

④ 《宋史》卷三四八，《钟传传》。

籍，人们还是可以了解其中的某些情况，加深对西夏王朝蕃汉并行军政机构的认识。

西夏王朝的汉官系统中，有如下一些官职名称：中央官职有王、太师、尚书令、知枢密院史、六部监门、丞相、中书令、都大勾当、文武大学士、枢密使、枢密都承旨、枢密副都承旨、枢密直学士、参知政事、御史大夫、吏部尚书、观文殿大学士、中书舍人、秘书郎，地方官职有经略使、开封尹、中兴尹、知中兴府通判、东经略使、刺史、团练使，文职官员有朝议大夫、金紫光禄大夫、翰林、御史、翰林学士、秘书少监、光禄大夫，武职官员有都尉、太尉、柱国、殿前太尉、左金吾卫上将军、六宅使、金兰正钤辖，散官有武功大夫、武节大夫、宣德郎等[①]。关于西夏王朝蕃官系统中的官员名称，前已述及，此处不赘。需要提及的是，许多蕃官名称，多用于派遣出使宋朝的使节身上。这种"从来入贡使人，止称蕃吏之职"的原因，其实是为了"以避中朝之尊"[②]。史书中对此多有记述。夏天授礼法延祚六年(1043 年)，元昊派使者前往宋朝议和，使臣即自称"宁令"、"谟宁令"等西夏官职名称。宋朝边帅认为这种称呼既"于义无嫌"，又没有丧失宋朝的尊严[③]。其实，宁令即大王之意，谟宁令即天大王之意。夏拱化二年(1064 年)，夏毅宗谅祚派使臣入宋进贡，宋官也不称西夏使者枢密汉官名，只称其西蕃官名领卢，领卢其实即枢密之意。

还有一点需要指出的是，西夏官职有品级之分。据《西夏官阶封号表》所列，官员有上品、次品、中品、下品、来品、六品、七品

---

① 以上参阅顾吉辰：《西夏官品考》，《宁夏大学学报》1988 年第 4 期。李范文著：《西夏研究论集》，第 141 至 148 页，宁夏人民出版社 1983 年版。

② 《西夏书事》卷一四。

③ 《宋史》卷三一一，《庞籍传》。

等封号。又据《天盛旧改新定律令》第十章记载，西夏政府机构分为五品，即次品、中品、下品、末品、不列品[1]。西夏王朝政府机构和官员划分品级，表现了西夏王朝官制的完备和系统化，以及受中原王朝官制影响之深。

第四节　金朝的尚书省、都元帅府及有关各路

辽天祚帝天庆五年(1115年)，女真族完颜部首领阿骨打在会宁(今黑龙江阿城南)称帝，国号大金，建元收国。金朝的建立，是女真族反对辽朝统治取得胜利的结果，而金朝边疆民族地区的军政建置，则是金朝统治机构逐渐完善的产物。

女真族是辽朝境内的少数民族，其先世可以追溯到秦以前的肃慎，两汉时期的挹娄，南北朝时的勿吉，隋唐时期的靺鞨，直到辽代才称女真，后又因避辽兴宗耶律宗真讳改称女直。女真族自古以来就生息在长白山、松花江和黑龙江流域一带，即"白山、黑水"之地[2]。辽代的女真有"熟女真"、"生女真"、"回跋女真"之分。被辽朝政府迁到辽阳以南、编入了辽户籍、经济文化比较发展的称熟女真，留在白山黑水之地、未入辽户籍的称生女真，介于熟女真和生女真之间的称回跋女真。建立金朝的女真族完颜部属于生女真。女真族完颜部在阿骨打三世祖献祖绥可时期，迁徙到按出虎水畔(今阿什河)。绥可"教人烧炭炼铁，刳木为器，制造舟车，种植五谷，建造屋宇"[3]，逐步改变了以往"无室庐、负山水坎地，梁木其上，覆以土，夏则出随水草以居，冬则

① 参阅史金波：《西夏文化》，第111至112页，吉林教育出版社1986年版。
② 《金史》卷一，《世纪》。
③ 《三朝北盟会编》卷一八，《搜麓记》。

入处其中，迁徙不常"[1] 的状况，同时"臣伏契丹"[2]，成为辽朝境内的一个少数民族。到阿骨打曾祖昭祖石鲁时期，女真族父系氏族社会逐渐解体，阶级对立开始产生。石鲁通过"耀武至于青苓、白山，顺者抚之，不从者讨伐之"，开始"以条教为治"，"部落浸强"，"民愿听之"，逐渐改变了女真族"无约束，不可检制"的现象。但是，这时期女真族仍然"无官府"，只是由辽朝政府任命石鲁为惕隐官[3]。女真族真正出现官制是在阿骨打祖父景祖乌古乃时期。乌古乃生于辽太平元年（1021 年），他当政以后，"役属诸部，自白山、耶悔、统门、耶懒、土骨论之属，以至五国之长，皆听命"。此外，辽朝统治下的边民因不堪压迫，也纷纷逃归他那里。乌古乃又通过互市，"得铁既多，因之以修弓矢，备器械，兵势稍振"[4]。于是，女真族许多部相继来附，他的势力更加强大。在这种情况下，辽朝政府遂命乌古乃为"生女真部族节度使"。乌古乃既为节度使，开始"有官属，纪纲渐立"[5]。乌古乃时期女真族官长称勃极烈。在勃极烈之下，每一部的首领称孛堇，统率几部的首领称忽鲁。在军事上，女真族实行猛安谋克制度，猛安谋克既是军事组织的称呼，又是地方的行政单位。女真人"平居则听以佃渔射猎，习为劳事，有警则下令部内，及遣使诣孛堇征兵"[6]。平日的孛堇、忽鲁，战时即成为军事指挥员。"金自景祖始大，诸部君臣之分始定，故传异姓之臣"[7]。这一切都表明，女

---

① 《金史》卷一，《世纪》。
② 《三朝北盟会编》卷一八，《搜麓记》。
③ 《金史》卷一，《世纪》。
④ 《金史》卷一，《世纪》。
⑤ 《金史》卷一，《世纪》。
⑥ 《金史》卷四四，《兵志》。
⑦ 《金史》卷六八，《赞曰》。

真族在乌古乃时期，确已形成了比较有系统的军政管理制度。到阿骨打父世祖劾里钵，以及其弟肃宗颇剌淑、穆宗盈哥时期，通过平息叛乱，武力征讨，女真族完颜部基本上统一了生女真各部，“一切治以本部法令，东南至于乙离骨、曷懒、耶懒、土骨论，东北至于五国、主隈、秃答”[①]，“法令归一”，“尽服四十七部之众”[②]，这些为阿骨打抗辽和建立金朝准备了条件。

阿骨打是世祖劾里钵次子，辽道宗大安八年(1092 年)，被辽朝加给详稳称号，辽天祚帝天庆三年(1113 年)，为女真各部的都勃极烈，天庆四年(1114 年)，被辽朝政府任命为生女真部族节度使。当时，辽朝政府对女真族各部的压迫非常沉重，在和女真人互市中，“低其直，且拘辱之，谓之打女真”[③]；“又有使者，号天使，佩银牌，每至其国，必欲荐枕者，其国旧轮中下户作止宿处，以未出室女侍之。后使者络绎，恃大国使命，惟择美好妇人，不问其有夫及阀阅高者，女真浸忿，由是诸部皆怨叛”[④]。此外，辽政府每年遣使买名鹰海东青，都要经过女真族境内，“使者贪纵，征索无艺，公私厌苦之”[⑤]。阿骨打对这一切非常不满，便秘密联系女真族各部首领，准备举兵抗辽。天庆四年九月，阿骨打率军攻打江宁州，公开树起了抗辽的旗帜，并且在很短的时间内就取得了巨大的胜利，相继攻克江宁州、宾州、祥州、咸州。辽天庆五年正月，阿骨打为维系人心，即皇帝位，建国大金，史称其为金太祖。在此后反辽的斗争中，金太祖强调：“自破辽兵，四方来降者众，宜加优恤。自今契丹、奚、汉、渤海、系辽籍女真、室韦、

① 《金史》卷一,《世纪》。

② 《大金集礼》卷三。

③ 《契丹国志》,《天祚纪》。

④ 《三朝北盟会编》卷三。

⑤ 《金史》卷二,《太祖本纪》。

达鲁古、兀惹、铁骊诸部官民,已降或为军所俘虏,逃遁而还者,勿以为罪,其酋长仍官之,且使从宜居处"[1]。这一政策产生了巨大的作用。到金太祖弟金太宗完颜晟天会三年(1125年),辽朝的统治终于被推翻。原辽朝境内的部分民族包括汉、奚、契丹、室韦、蒙古等族,便置于金朝的统治之下。

金朝国家机构建立后,经历了一个不断完善、逐渐汉化的过程。金政权在金太祖初建时,尚属草创。由于辽朝政权尚在,战争还在进行,所以职官设置比较简单,且有多种形式。一方面,仍然实行勃极烈制度,设四勃极烈辅佐国政,为政府中最高官职,全部由皇室贵族担任。四勃极烈职掌不同,分别称为谙版(女真语大之意)勃极烈,国论(女真语国家之意)勃极烈,阿买(女真语第一之意)勃极烈、昃(女真语第二之意)勃极烈;后来又有移赉(女真语第三之意)勃极烈等。在地方官制上则实行猛安谋克制,"以三百户为一谋克,十谋克为一猛安"[2]。另一方面,由辽朝授予的惕隐、详稳、节度使、都统、副都统等称呼也还保留,镇抚边民的官称秃里,在乌鲁骨之下有扫稳脱朵,详稳之下有么忽、习尼昆,更是"皆踵辽官名"[3]。不仅如此,天辅六年(1122年),金太祖进占燕京,辽知枢密院左企弓、虞仲文,枢密使曹勇义,副使张彦忠,参知政事康公弼,佥事刘彦宗等奉表投降,金太祖保留了他们的汉制官职,还提升刘彦宗为左仆射,佩金牌,不久又以他知枢密院事,同中书门下平章事,加封侍中[4]。天辅七年更又"踵辽南院之旧"[5],以左企弓行枢密院事于广宁。

① 《金史》卷二,《太祖本纪》。
② 《金史》卷二,《太祖本纪》。
③ 《金史》卷五五,《百官志一》。
④ 《金史》卷七八,《刘彦宗传》。
⑤ 《金史》卷五五,《百官志一》。

这些情况说明,金太祖时期金朝官制实际上是女真族旧制、辽朝旧有官制的混合体。这种状况到金太宗完颜晟时期才有所改变。

金太宗即位后,改天辅七年为天会元年(1123 年)。他既以国论勃极烈杲为谙班勃极烈,宗干为国论勃极烈,谩都诃为阿舍勃极烈,仍然保存勃极烈制度,又在天会四年(1126 年)建尚书省,金朝"遂有三省之制"[①]。虽然天会十二年(1134 年)才作为中枢机构开始筹建[②],但是,三省制的设立,终究表明金朝国家管理机构和以往相比已发生了较大的变化。金朝政权的官制,在金太宗时期变化不是偶然的。前已述及,天会三年(1125 年)二月,辽天祚帝被擒,辽朝灭亡。天会四年(1126 年)闰十一月,金军攻破开封城,北宋灭亡。这样,"金之壤地封疆,东极吉里迷兀的改诸野人之境,北自蒲与路之北三千余里,火鲁火疃谋克地为边,右旋入泰州婆卢火所浚界壕而西,经临潢、金山,跨庆、桓、抚、昌、净州之北,出天山外,包东胜,接西夏,逾黄河,复西历葭州及米脂寨,出临洮府、会州、积石之外,与生羌地相错。复自积石诸山之南左折而东,逾洮州,越盐川堡,循渭至大散关北,并山入京兆,络商州,南以唐邓西南皆四十里,取淮之中流为界,而与宋为表里"[③]。这就是说金朝的疆域,东北至外兴安岭和日本海,南至淮河、秦岭,西南至今甘肃东部和宁夏南部,西至河套,西北大至与今内蒙古北界相合而略有出入。在这辽阔的版图内,既有原辽朝的一部分,又有原北宋王朝的一部分。境内居住

① 《金史》卷五五,《百官志一》。

② 赵冬晖:《论金熙宗时期国家政体的转变》,《辽金史论集》,第二辑,书目文献出版社 1987 版。

③ 《金史》卷二四,《地理志上》。

的民族,除主体民族女真族外,还有汉族以及奚、契丹、室韦、蒙古等族。在原来北宋王朝管辖下,主要为汉民族居住的黄河流域,先进的封建经济和文化已有了充分的发展,这对女真族统治者不能不产生巨大影响。金太宗时期建尚书省,显然是受了宋朝官制的影响。

金朝国家官制真正发生较大变化,是在金熙宗完颜亶时期。金熙宗是金太祖孙,天会十年(1132 年),立为谙班勃极烈,十三年(1135 年)金太宗死,即皇帝位。金熙宗即位后,为了巩固统治,以及适应进入中原内地这一新的形势,便对官制进行了改革。他废除了女真族传统的勃极烈制,依辽宋制度,设太师、太傅、太保,并称三师;设尚书、中书、门下三省,处理政务,下设左右丞相及左右丞。女真贵族还实行封国制,即封授某地国王称号,形同勋爵,不实际任事。天会十三年三月,金熙宗以国论右勃极烈、都元帅宗翰为太保,领三省事,封晋国王,十一月,以尚书令宋国王宗磐为太师。十四年三月,以太保宗翰、太师宗磐、太傅宗干并领三省事。天眷元年(1138 年)八月,金熙宗再次"颁行官制"[①],全面实行汉化,旧有的女真族官职也换授为相应的汉称新职。在尚书省设平章政事和参知政事,位于左右丞之下,以加强尚书省的权力。中央政府中设御史台、御史中丞掌管刑狱和重大案件,监察官员负责对犯法官员的处置。天眷二年,金熙宗又"命百官详定仪制"[②],并在会宁府(今黑龙江阿城南白城子)建都城和宫殿,称号上京(原辽朝上京早已改为临潢府)。金熙宗还改变了皇位继承制度,立亲子为皇太子,确立了"立子贵嫡"[③] 的原则。金熙宗的

① 《金史》卷四,《熙宗本纪》。
② 《金史》卷四,《熙宗本纪》。
③ 《大金集礼》卷八,《皇统二年诰受仪》。

官制改革,确立了封建君主专制政体。使金朝政权机构和中原王朝汉族官制已经没有什么本质区别。

金熙宗之后,完颜亮夺得帝位,是为海陵王,改元天德。天德二年(1150年)十二月,海陵王"改都元帅府为枢密院"[①],由皇帝任命枢密使、副使,掌管军事,受尚书省节制。天德三年(1151年)四月,"诏迁都燕京"[②],贞元元年(1153年)三月,海陵王到达燕京,遂改燕京为中都,析津府为大兴,汴京为南京,大定府为北京,辽阳府为东京,大同府为西京。正隆元年(1156年)正月,"罢中书、门下省"[③],只置尚书省,最高长官为尚书令,不设左右丞相和参知政事,废除平章政事等官。海陵王的官制改革,加强了金朝中央集权制。

金世宗完颜雍在位期间,金朝中央和地方官制又有所变化。大定二年(1162年),金世宗命吏部侍郎、左谏议大夫、汉官石琚"详定制度"[④],即改革官制。新的官制于同年十二月由尚书省颁布执行,基本上继承了海陵王时期的体制,只是增设平章政事二人,尚书令、左右丞相、平章政事为宰相官,左右丞、参知政事为执政官。此外,金世宗时期,为防止契丹等族人民继续进行反金斗争,还下诏废除了契丹族猛安谋克的编制,把契丹族人民分别编入女真族的猛安谋克中,受女真官员直接管辖。

金朝国家政权机构经过金太宗到金世宗的历次改革,基本上形成定制,此后虽然也有变化,但是都属于局部的调整。

如前所述,金朝是由少数民族女真族建立的王朝,其所辖地

① 《金史》卷五,《海陵本纪》。
② 《金史》卷五,《海陵本纪》。
③ 《金史》卷五,《海陵本纪》。
④ 《金史》卷八八,《石琚传》。

区既包括东北边疆的少数民族，又包括黄河流域的汉族。在管理汉族和少数民族过程中，金朝的国家政权机构并未形成两套系统。在这种情况下，金朝国家机构中，有许多既管理全国有关事务，又管理边疆少数民族地区事务。在这里，我们把金朝管理边疆民族地区的军政机构，略作叙述。

首先，是中央行政管理机构。尚书省是中央最高行政机构，“总领纪纲，仪刑端揆”[①]，设尚书令一员，左右丞相各一员，平章政事二员，左丞右丞各一员，参知政事二员。在尚书省之下，分置左司右司，每司各设郎中一员，员外郎一员，分掌本司奏事。左司总察吏、户、礼三部受事付事，右司总察兵、刑、工三部受事付事。在尚书省之下，分吏、户、礼、兵、刑、工六部，分别负责官员选授、户籍、财政、礼乐、祭祀、兵籍、军器、刑事诉讼、工程营建等事。金初六部与左右司通署，天眷三年(1140 年)开始分治。每部各置尚书一员，其下设侍郎、郎中、员外郎、主事等官。大宗正府，泰和六年(1206 年)避睿宗讳，改为大睦亲府，是专掌金朝皇族事务的机构，设判大宗正事一员，以皇族中属亲者充任，下设同判大宗正事一员，同签大宗正事一员，大宗正丞二员。御史台，中央最高监察机关，设御史大夫一员，“掌纠察朝仪、弹劾官邪、勘鞫官府公事。凡内外刑狱所属理断不当，有陈诉者付台治之”[②]。下设御史中丞、侍御史、治书侍御史、殿中侍御史等官，或二人或十数人不等。劝农使司，劝课农桑的机构，官员有劝农使一员，劝农副使一员。兴定六年(1222 年)改为司农司，设大司农一员，卿三员，少卿三员，知事二员。三司，泰和八年(1208 年)，将户部独立改为三司，兼管劝农、盐铁、度支等事。宣宗贞

① 《金史》卷五五，《百官志一》。

② 《金史》卷五五，《百官志一》。

祐年间罢,设三司使一员,副使一员,还有签三司事、同签三司事等官。宣徽院,掌朝会、燕享、殿庭礼仪及宫廷饮食生活的机构,设左右宣徽使,同知宣徽院事,同签宣徽院事,宣徽判官。在宣徽院下辖的机构中,客省司和引进司与边疆民族地区的事务更为密切。客省司负责接伴人使见辞等事。引进司负责外方使臣贡献礼物等事,各设使、副使等官。太常寺,主管礼乐和祭祀的官署,设卿一员,少卿一员,丞一员,此外还有博士等官。大理寺,"掌审断天下奏案,详谳疑狱"[①]。设卿、少卿、丞等官,还有司直、评事等官。自少卿至评事,汉人通设六员,女真、契丹各四员。秘书监,掌管经籍图书,设监一员,少监一员,丞一员,此外还有秘书郎、校书郎,著作郎等官。

其次,是中央军事管理机构都元帅府。天会三年(1125年),金太宗大举伐宋,始设都元帅府,掌大军征讨等事。设都元帅一员,左右副元帅各一员,元帅左右监军各一员,左右都监各一员。此外还有经历、都事、知法等员。泰和六年(1206年),枢密院一度又改为都元帅府,八年(1208年),复改为枢密院[②]。武卫军都指挥使司,掌防卫都城,警捕盗贼。设都指挥使一员,副都指挥使二员,副都一员,此外还设判官一员[③]。地方军事管理机构,殿前都点检司,主管侍卫亲军及宫中事宜,天眷元年(1138年)置,设殿前都点检一员,兼侍卫将军都指挥使,殿前左右副都点检,兼侍卫将军副都指挥使,殿前都点检判官,知事一员,此外还有左右卫将军、副将军等[④]。

---

① 《金史》卷五六,《百官志二》。
② 《金史》卷五五,《百官志一》。
③ 《金史》卷五六,《百官志二》。
④ 《金史》卷五六,《百官志二》。

再次，是地方军政管理机构，主要是指金朝边疆民族地区而言。众所周知，金朝地方行政建置基本上包括路、府、州、县四级[①]。路是金朝一级地方行政区划，大体上因袭辽宋的道和路。路设有都总管府、转运使司、提刑使司、统军使司等机构。都总管府为路的军事机构，设都总管一员，掌统诸城隍兵马甲仗，总判府事；同知都总管一员，掌通判府事；副都总管一员，所掌与同知同。总管判官一员，掌纪纲总府众务，分判兵案之事；府判一员，掌纪纲众务，分判户、礼案，仍掌通检推簿籍。推官一员，掌同府判，分判工刑案事。转运使司，是路的财政机构，设转运使一员，掌税赋钱谷，仓库出纳，权衡度量之制；同知，副使，都勾判官，纪纲众务，分判勾案；户籍判官二员，专管拘收征克等事；支度判官二员，掌勾判，分判支度案事；盐铁判官一员，都孔目官二员，勾稽文牍，知法二员。提刑使司，是路的刑法机构，大定二十九年（1189年）金章宗即位时始置，兼宣抚使劝农采访事，金章宗承安四年（1199年），提刑司改为按察司，设按察使一员，掌审察刑狱、照刷案牍、纠察滥官污吏豪猾之人，私盐酒面并应禁之事，兼劝农桑，与副使、签事更出巡案；副使，兼劝农事，签按察司事，判官二员，知事一员。统军使司，亦是军事机构，督领军马，镇驻一方。设统军使一员，督领军马，镇摄封陲，分营卫，视察奸。副统军一员，判官一员，纪纲庶务，签判司事，知事一员，知法二员。应当指出，上述四种机构，并不是每路都设的。有的路设，有的路则不设，各视具体情况而定。

金朝路以下的行政区划是府。府有总管府和散府之分。总管府如前所述，除管军事外，亦理民政，是军政合一的机构。散府设尹一员，同知一员，少尹一员，府判一员。掌纪纲众务，分判

---

① 《金史》卷五七，《百官志三》。

吏、户、礼案事，专检通检推排簿籍，推官一员，掌同府判，分判兵工案事。府教授一员，知法一员[1]。

金朝府以下的行政区划是州，州有节镇、防御、刺史三等。节镇州设节度使一员，掌镇抚诸军防刺，总判本镇兵马之事，兼本州管内观察使事。同知节度使一员，通判节度使事、副使一员，节度判官一员，掌纪纲节镇众务，佥判兵马之事，兼判兵刑工案事。观察判官一员，掌纪纲观察众务，分判吏、户、礼案事，通检推排簿籍。知法一员，州教授一员、司狱一员。防御州设防御史一员，掌防捍不虞，御制盗贼，余同府尹。同知防御使事一员，掌通判防御使事。判官一员，掌签判州事，专掌通检推排簿籍。知法一员，州教授一员，司军一员，军辖兼巡捕使一员。刺史州设刺史一员，掌同府尹兼治州事，同知一员，通判州事，判官一员，签判州事，专掌通检推排簿籍，司军一员，知法一员，军辖兼巡捕使一员[2]。

金朝州以下的行政区划是县，人口在二万五千户以上的称次赤县或剧县，在二万户以上的称次剧县，在各京倚城郭的为京县，京县以下，户口在一万户以上的称上县，三千户以上的称中县，不满三千户的称下县。县设令、丞、主簿、尉等员。令掌养百姓，按察所部，宣导风化，劝课农桑，平理狱讼，捕除盗贼，禁止游惰，兼管常平仓及通检推排簿籍，总判县事。丞为令的副官，主簿掌同县丞，尉专巡捕盗贼。中县以下不置承，以主簿与尉通领巡捕事，下县不置尉，以主簿兼任。此外，还有知镇、知城、知保、知寨等地方建置[3]。

---

① 《金史》卷五七，《百官志三》。
② 《金史》卷五七，《百官志三》。
③ 《金史》卷五七，《百官志三》。

金朝边疆民族地区的军政建置，主要是上京路、咸平路、东京路、北京路、临潢府路、西京路等。上京路金初称为内地，是金的旧土，领有会宁府，下辖会宁、曲江、宜春三县，肇州防御州，辖始兴县；隆州节镇州，辖利涉县及一镇。信州刺史州，辖武昌县及一镇。此外还有蒲与路、合懒路、恤品路、曷苏馆路、胡里改路以及乌古迪烈统军司。蒲与路等实际同于府州的建置，因只领猛安谋克户，故不称府州而称路，设尹、节度使等管辖。

咸平路，领有咸平府，辖平郭、铜山、新兴、庆云、清安、荣安、归仁、玉山八县；韩州刺史州，辖临津、柳河二县。

东京路，领有辽阳府，辖辽阳、鹤野、宜丰、石城四县及长宜镇；澄州刺史州，辖临溟、析木二县及新昌镇；沈州刺史州，辖乐郊、章义、辽滨、挹楼，双城五县；贵德刺史州，辖贵德，奉集二县；盖州节度使州，辖汤池、建安、秀严、熊岳四县及神乡、大宁二镇；复州刺史州，辖永康、化成二县及归胜一镇；来远州；婆速府路，同于府。

北京路，领有大定府，辖大定、长兴、富庶，松山、神山、惠和、金源、和众、武平、静封、三韩等十一县，以及思化、安定二镇；利州刺史州，辖阜俗、龙山二县，以及兰州寨，漆河镇；义州节度使州，辖弘政、开义、同昌三县，以及饶庆一镇；锦州节度使州，辖永乐、安昌、神水三县；瑞州节度使州，辖瑞安、海阳、海滨三县，以及迁民一镇。广宁府，辖广宁、望平、闾阳三县，以及梁渔务、山西店、闾阳、衡家、辽城、辽西六镇，大斧山、北川、闾城、兔儿窝四寨；懿州节度使州，辖顺安、灵山二县。兴中府，辖兴中、永德、兴城、宜民四县，以及黔城、阜安、咸康三镇；建州刺史州，辖永霸一县；全州节度使州，辖安丰一县。

临潢府路，领临潢府，辖临潢、长泰、卢川、宁塞、长宁五县，以及三十七堡；庆州刺史州，辖朔平一县；兴州节度使州，辖兴

化、宜兴二县;泰州节度使州,辖长春一县,以及十九堡。

西京路,领有大同府,辖大同、云中、宣宁、怀安、王成、白登、怀仁七县,以及奉义、窟龙城、安七疃三镇;丰州节度使州,辖富民一县,以及振武一镇;弘州刺史州,辖襄阴、顺圣二县,以及阳门、大罗二镇;净州刺吏州,辖天山一县;桓州节度使州,辖清塞一县;抚州节度使州,辖柔远、集宁、丰利、威宁四县。德兴府,辖德兴、妫川、缙山、望云、矾山、龙门六县,以及永安一镇;昌州刺史州,辖宝山一县;宣德州刺史州,辖宣德、宣平二县;朔州节度使州,辖鄯阳、马邑二县;武州刺史州,辖宁远一县;应州节度使州,辖金城、山阴、浑源三县;蔚州节度使州,辖灵仙、广灵、灵丘、安定、飞狐五县;云内州节度使州,辖柔服、云川二县,以及宁仁一镇;宁边州刺史州,辖宁边一县;东胜州刺史州,辖东胜一县,以及宁化一镇[①]。

金朝边疆民族地区的地方军政建置还有:上京、东京、北京、西京等处留守司,各设留守一员,带本府尹兼本路兵马都总管;同知留守事一员,带同知本府尹兼本路兵马都总管;副留守一员,带本府少尹兼本路兵马副都总管,留守判官一员,都总管判官一员,掌纪纲总府众务,分判兵案等事,推官一员,掌同府判,分判刑案之事。上京兼管林木事。司狱一员,知法二人。

上京、东京等路按察司并安抚司,各设按察使、安抚使一员,镇抚人民,稽察边防军旅之事,专管猛安谋克,教习武艺及令本土纯愿风俗不致改易,副使二员,签安抚司事,签安察司事,知事兼安抚司事,知法四员。

上京、东京、北京、西京等处警巡院,各设警巡使一员,掌平理狱讼,警察别部,总判院事,副使一员,掌警巡之事,判官二员,

① 《金史》卷二四,《地理志上》。

掌检稽失,签判院事。

各总管府节镇兵马司,设都指挥使一员,巡捕盗贼,提控禁夜,纠察诸博徒,屠宰牛马、总判司事,副都指挥使二员,为指挥使副职,通判司事,分管内外,巡捕盗贼。指挥使一员,钤辖四都之兵以属都指挥使,专署本指挥使事。军使一员,指挥之职,左右什将各一人,共管一都。

诸府镇都军司,设都指挥使一员,掌军率差役,巡捕盗贼,总判军事,与录事同管城隍。

诸防刺州,设军辖一员,掌同都军,兼巡捕,与司候同管城壁。诸府州,兵马钤辖一员,掌巡捕盗贼。诸边将,设正将一员,掌提控部堡将,轮番巡守边境,副将一员,部将一员,轮番巡守边境,队将一员。诸猛安谋克,猛安,掌修理军务,训练武艺,劝课农桑。谋克,掌抚辑军户,训练武艺。

诸部族节度使,包括乌昆神鲁部族、乌古里部族、石墨部族、助鲁部族、索特本部族、计鲁部族、唐古部族、迪烈女古部族,各设节度使一员,统制各部,镇抚诸军。副使一员,判官一员,知法一员。诸乣,即咩乣、木典乣、骨典乣、唐古乣、邪剌都乣、移典乣、苏木里乣、胡都乣、霞马乣,各设详稳一员,掌守戍边堡。么忽一员,为详稳副官。诸移里堇司,设移里堇一员,分掌部族村寨事。诸秃里,设秃里一员,掌部落词讼,防察违背等事。诸郡牧司,女真语谓乌鲁古,设提控诸乌鲁古一员,使一员,副使一员,掌检校群牧畜养蕃息之事。判官一员,掌签判本所事,知法一员①。

---

① 《金史》卷五七,《百官志三》;卷二四,《地理志上》。

第七章 元朝的治边机构

第一节 帝师、宣政院等中央机构建置和行省、宣慰司、都元帅府等地方军政建置

至元八年(1271年),忽必烈改国号为大元,元朝建立。元朝是由大蒙古国发展来的。宋开禧二年(1206年),蒙古各部在鄂嫩河畔聚会,推举铁木真为全蒙古大汗,号"成吉思汗",大蒙古国宣告成立。大蒙古国成立时,我国政治舞台上西辽、西夏、金、吐蕃、大理、南宋等民族政权日趋衰朽,危机四伏,为大蒙古国的发展提供了契机。太祖成吉思汗四年(1209年)和六年(1211年),原依附于西辽的畏兀儿和哈剌鲁服属于蒙古;十三年(1218年),蒙古军灭掉西辽,西北地区置于蒙古控制之下。二十一年(1226年),蒙古军攻陷中兴府,杀死西夏国主,西夏灭亡。太宗窝阔台六年(1234年),蒙古与南宋联军攻破蔡州,金哀宗自杀,金朝灭亡。十一年(1239年),蒙古军进入吐蕃,定宗贵由元年(1246年),吐蕃归顺蒙古。宪宗蒙哥四年(1254年),蒙古军攻占大理,俘获天定贤王段兴智,大理政权灭亡,云南地区归附蒙古。宪宗之后,元世祖忽必烈继位,年号先称中统,后称至元,改大蒙古国为大元,迁都大都(今北京市),十六年(1279

年），南宋幼帝赵昺为元军所迫，投海自尽，南宋灭亡。至此，元朝取代了以往长期割据一方的各个民族政权，形成了空前统一的局面。

元朝疆域十分辽阔，史载："自封建变为郡县，有天下者，汉、隋、唐、宋为盛，然幅员之广，咸不逮元"。"其地北逾阴山，西极流沙，东尽辽左，南越海表。盖汉东西九千三百二里，南北一万三千三百六十里，唐东西九千五百一十一里，南北一万六千九百一十八里，元东南所至不下汉、唐，而西北则过之，有难以里数限者矣"①。在元朝广阔的边疆地区，除汉族外，还生活着众多的少数民族。东北地区有女真、兀者、骨嵬、水达达和吉里迷等族。大漠南北有蒙古和乞儿吉思等族。西北地区有羌、党项、畏兀儿和哈剌鲁等族。西部吐蕃地区有吐蕃族。西南地区有苗、瑶、僮、黎、仡佬、冒南、白衣、西南番等族。这些民族或游牧于草原，或农耕于平川，或猎捕于山林水滨，生产和生活方式各有特点。

元朝是以蒙古族贵族为主建立起来的封建王朝。元朝统治者占领中原内地以后，一方面认识到"必行汉法，乃可长久"②，因而注意立朝仪，造都邑，酌古今之宜，定内外之官，以中书总政务，以枢密院秉兵权，以御史台司黜陟，作为经久之规；另一方面，元朝统治者本来源于游牧民族，部落分散，没有城郭之制，民族淳厚，没有庶事之繁，只设万户统军旅，以断事官治刑政。因此，建国之后，考虑到边疆民族众多及不同特点，元朝统治者认识到必须实行"因其俗而柔其人"③ 的政策，才能保持边疆地区的稳定。这样，元政府在治边机构的设置中，就有不同于以往以

① 《元史》卷五八，《地理志一》。
② 《元史》卷一五八，《许衡传》。
③ 《元史》卷二〇二，《释老传》。

及中原内地的特点。

首先,在中央政府中,设有帝师、宣政院等官员和机构,管理边疆地区民族事务。帝师作为元朝皇帝宗教方面的导师,同时也是管理全国佛教以及吐蕃军政事务的高级官员。关于帝师管理吐蕃地方事务,史籍中写道:"元起朔方,固已崇尚释教。及得西域,世祖以其地广而险远,民犷而好斗,思有以因其俗而柔其人,乃郡县土番之地,设官分职,而领之于帝师""。"于是帝师之命,与诏敕并行于西土"[①]。元朝帝师的设立,始于元世祖忽必烈对八思巴的封授。宪宗蒙哥三年(1253年),忽必烈率军征大理,途中驻军六盘山,在凉州幻化寺中学经的八思巴前往会见忽必烈。会见后,忽必烈便把八思巴留在身边。八思巴博学多识,谦虚有礼,博得了忽必烈的好感。八年(1258年),蒙哥命佛道两教代表人物集中上都进行辩论。辩论中,八思巴显示了渊博的知识和应变的才能,为佛教取得胜利做出了贡献。于是,中统元年(1260年),忽必烈继大汗位后,立即封八思巴为国师,"授以玉印,任中原法主,统天下教门"[②],"吐蕃之事悉听上师之教"[③]。至元七年(1270年),由于八思巴奉忽必烈之命创制了蒙古新字,忽必烈封他为帝师,"赐玉印,统领诸国释教"[④]。元代帝师领吐蕃事,是元政府利用帝师的宗教地位和影响,加强对吐蕃地区的管理。

宣政院原名总制院,设立于至元元年(1264年)。忽必烈以八思巴为国师后,为了使国师既能管理佛教事务,又能对与佛教

---

① 《元史》卷二〇二,《释老传》。

② 《大正大藏经》卷四九,第707页。

③ 参阅《萨迦世系史》第88至93页。

④ 《大正大藏经》卷四九,第707页。

有关的某些吐蕃地方事务进行处理,便在中央政府中设立了总制院。对此,史籍中记载:“至元初,立总制院,而领以国师”[①]。“总制院者,掌浮图氏之教,兼治吐蕃之事”[②]。八思巴被封为帝师后,元政府又设立了都功德使司,作为帝师的办事机构。这样,总制院由最初兼治吐蕃事务,转变为处理吐蕃事务和佛教事务并重的机构。由于都功德使司和总制院都由帝师统领,后来,在总制院改为宣政院后,元政府便把都功德使司合并到宣政院机构中去。总制院改为宣政院是在至元二十五年(1288年)。当时,总制院使桑哥“以总制院所统西蕃诸宣慰司,军民财谷,事体甚重,宜有以崇异之”[③],又“因唐制吐蕃来朝见于宣政殿之故”[④],遂奏改为宣政院。元世祖忽必烈同意所奏,便谕令“改释教总制院为宣政院,秩从一品,印用三台,以尚书右丞相桑哥兼宣政院使”[⑤]。元人朱德闰曾说:“国家混一区宇,而西域之地尤广,其土风悍劲,民俗尚武,法制有不能禁者。惟事佛为谨,且依其教焉。以故自河以西,直抵吐蕃西天竺诸国邑,其军旅、选格、刑赏、金谷之司,悉隶宣政院属,所以控制边陲屏翰畿甸也”[⑥]。史书上也记载:宣政院“掌释教僧徒及吐蕃之境而隶治之”[⑦]。这些都有助于人们理解元政府为什么设置宣政院。

宣政院任人有很大的自主性,任人原则是“军民通摄,僧俗

---

① 《元史》卷八七,《百官志三》。
② 《元史》卷二〇五,《桑哥传》。
③ 《元史》卷二〇五,《桑哥传》。
④ 《元史》卷八七,《百官志三》。
⑤ 《元史》卷一五,《世祖本纪十二》。
⑥ 《行宣政院副使送行诗序》,《存复斋文集》卷四。
⑦ 《元史》卷八七,《百官志三》。

并用”[1]。总制院改为宣政院之初，设院使二员，同知二员，副使二员，参议二员，经历二员，都事四员，管勾（掌衙署公务）一员，照磨（掌衙门钱粮财务出纳）一员。至元二十六年（1289年），置断事官四员。二十八年（1291年），增设佥院、同佥各一员。元贞元年（1295年），增设院判一员。大德四年（1300年），罢断事官。至大初年，裁院使一员。至治三年（1323年），置院使六员。天历二年（1329年），罢功德使司，归宣政院。这时宣政院的设官情况是：置院使十员，同知二员，副使二员，佥院二员，同佥三员，院判三员，参议二员，经历二员，都事三员，照磨一员，管勾一员。此外，还有掾史十五人，蒙古必阇赤二人，回回掾史二人，怯里马赤四人，知印二人，宣使十五人，典吏无定额。宣政院还设附属机构，包括大都规运提点所，上都规运提点所，大都提举资善库，上都利贞库，大济仓，兴教寺等，分设达鲁花赤、提点、大使、副使、知事、提举、同提举、副提举、提领、监支纳、管房提领等员，管理大都、上都（今内蒙古多伦）等地佛教及有关事务。宣政院还在吐蕃等地设行宣政院，处理有关佛教事务[2]。

元政府对宣政院机构极为重视，宣政院使一般都由蒙古王室中的重要人物担任，而“其为使位居第二者，必以僧为之，出帝师所辟举”[3]。

元朝中央政府中管理边疆少数民族地区事务的机构还有礼部和兵部。礼部设尚书三员，侍郎二员，郎中二员，员外郎二员，掌“朝会”[4] 等政令。礼部下设会同馆，“掌接伴引见诸番蛮夷

---

① 《元史》卷八七，《百官志三》。
② 以上参阅《元史》卷八七，《百官志三》。
③ 《元史》卷二〇二，《释老传》。
④ 《元史》卷八五，《百官志一》。

峒官之来朝贡者"[①]。会同馆至元十三年(1276年)始置,二十五年裁撤,二十九年复置。元贞元年(1295年),以礼部尚书领馆事,成为定制。礼部尚书领会同馆事一员,大使二员,副使二员,提控案牍一员,掌书四人,蒙古必阇赤一人,典给官八人[②]。兵部设尚书三员,侍郎二员,郎中二员,员外郎二员,"掌天下郡邑邮驿屯牧之政令"[③],包括边疆少数民族地区的驿道管理。

其次,在地方机构中,设有行省、宣慰司、都元帅府等建置。史书记载:元朝"在外者,则有行省,有行台,有宣慰司,有廉访司。其牧民者,则曰路,曰府,曰州,曰县"[④]。"元则有路、府、州、县四等"[⑤]。行省,即行中书省的简称,"掌国庶务,统郡县,镇边鄙,与都省为表里"[⑥]。元代行省在中统、至元年间设置,在其发展演变过程中,曾称行尚书省。元朝在边疆少数民族地区(包括海疆地区)设置的行省有:江浙等处行中书省、湖广等处行中书省,岭北等处行中书省、云南等处行中书省、辽阳等处行中书省。每省设丞相一员,平章二员,右丞一员,左丞一员,参知政事二员,郎中二员,员外郎二员,都事二员,掾史、蒙古必阇赤、回回令史、通事、知印、宣使,各省设员有差。各省属官有:检校所,充检校一员,书吏二人。照磨所,照磨一员。架阁库,管勾一员。理问所,理问二员,副理问二员,知事一员,提控案牍一员。都镇抚司,都镇抚一员,副都镇抚一员[⑦]。

---

① 《元史》卷八五,《百官志一》。
② 《元史》卷八五,《百官志一》。
③ 《元史》卷八五,《百官志一》。
④ 《元史》卷八五,《百官志一》。
⑤ 《元史》卷五八,《地理志一》。
⑥ 《元史》卷九一,《百官志七》。
⑦ 《元史》卷九一,《百官志七》。

行枢密院。元朝在中央政府中设枢密院，掌天下兵甲机密之务，在地方建置中则有行枢密院，“为一方一事而设”，“或与行省代设，事已则罢”[①]。边疆少数民族地区设有岭北行枢密院，天历二年(1329年)置，设知院一员，同知二员，副枢一员，佥院二员，同佥一员，院判二员，经历一员，都事二员，蒙古必阇赤四人，掾史二人，怯里马赤一人，知印一人，宣使四人，“掌边庭军务，凡大小事宜，悉从裁决”[②]。

肃政廉访司。元朝在中央政府中设御史台，掌纠察百官善恶、政治得失，在地方建置中有行御史台，统各道提刑按察司。至元二十八年(1291年)，按察司改为肃政廉访司。设在边疆少数民族地区的道有山北辽东道、岭南广西道、海北广东道、海北海南道、福建闽海道、云南诸路道。每道设廉访使二员，副使二员，佥事四员，两广、海南止二员，经历一员，知事一员，照磨兼管勾一员，书吏十六人，译史、通事各一人，奏差五人，典吏二人[③]。

宣慰使司。“掌军民之务，分道以总郡县，行省有政令则布于下，郡县有请则为达于省，有边陲军旅之事，则兼都元帅府，其次则止为元帅府。其在远服，又有招讨、安抚、宣抚等使，品秩员数，各有差等”[④]。宣慰使司每司宣慰使三员，同知一员，副使一员，经历一员，都事一员，照磨兼架阁管勾一员。宣慰使司都元帅府，设使三员，同知二员，副使二员，经历二员，知事二员，照磨兼架阁管勾一员。宣慰使兼管军民万户府，每府设宣慰使三员，同知、副使各一员，经历一员，都事二员，照磨兼管勾一员。都元

① 《元史》卷八六，《百官志二》。
② 《元史》卷八六，《百官志二》。
③ 《元史》卷八六，《百官志二》。
④ 《元史》卷九一，《百官志七》。

帅府，设都元帅二员，副元帅二员，经历、知事各一员。元帅府，设达鲁花赤一员，元帅一员，经历、知事各一员。宣抚司，每司设达鲁花赤一员，宣抚一员，同知、副使各二员，佥事一员，计议、经历、知事各一员，提控案牍架阁一员。安抚司，每司设达鲁花赤一员，安抚使一员，同知、副使、佥事各一员，经历、知事各一员。招讨司，每司设达鲁花赤一员，招讨使一员，经历一员。诸蛮夷长官司，"西南夷诸溪洞各置长官司"，设达鲁花赤、长官、副长官，"参用其土人为之"①。

元朝在行省之下设路，路设总管府。至元二十年（1283年），元政府规定，十万户以上为上路，十万户以下为下路。冲要地方，不及十万户也为上路。上路设达鲁花赤一员，总管一员，同知、治中、判官各一员。下路不置治中，同知如治中秩，其余设官同于上路。至元二十三年（1286年），上路置推官二员，下路置一员，专治刑狱。此外，还有经历一员，知事一员或二员，照磨兼承发架阁一员，司吏无定制，随事之繁简而定额数，译史、通事各一人。每路还设有儒学教授、蒙古教授、医学教授各一员，以及司狱司等机构。路下为府，设达鲁花赤一员，知府或府尹一员，同知一员，判官一员，推官一员，知事一员，提控案牍一员。府下为州，至元三年（1266年），元政府规定一万五千户以上为上州，六千户以上为中州，六千户以下为下州。至元二十年又规定，五万户以上为上州，三万户以上为中州，三万户以下为下州。上州，设达鲁花赤、州尹，同知，判官。中州，设达鲁花赤、知州，同知，判官。下州，设达鲁花赤、知州，同知，判官，兼捕盗事。参佐官员，上州有知事、提控案牍各一员，中州有吏目、提控案牍各一员，下州有吏目一员或二员。州下设县，至元三年规定，六千

① 以上参阅《元史》卷九一，《百官志七》。

户以上为上县,二千户以上为中县,二千户以下为下县。至元二十年规定,三万户以上为上县,一万户以上为中县,一万户以下为下县。上县设达鲁花赤一员,尹一员,丞一员,簿一员,尉一员,典史二员。中县不置丞,其余同上县。下县置官如中县,民少事简地区,以簿兼尉,后来又置尉,专主捕盗事,典史一员,巡检司,设巡检一员①。

元朝边疆民族地方管理机构对边疆少数民族地区的管理,较已往历代更为严密。岭北、辽阳、云南、湖广等行省边远地区,"唐所谓羁縻之州,往往在是,今皆赋役之"②,正是这种情况的真实记录。

第二节　帝师、宣政院对吐蕃地区的管辖以及吐蕃地区的都元帅府

吐蕃地区,即今西藏以及今青海、甘肃、四川、云南的一部分,生活在那里的藏族人当时称西番人或吐番人。元朝建立前,吐蕃地方封建割据势力和西藏佛教势力相结合,已经形成了小规模的政教一体的局面,即封建领主借助于佛教维护自己的统治。较大的西藏佛教派别有宁玛派、噶当派、萨迦派、噶举派等。和萨迦派紧密结合的昆氏家族则是有影响的封建领主。元朝建立后,吐蕃地方上述政教一体的局面仍在继续。元政府考虑到吐蕃地区的特点,在管理官员和机构的设置方面采取了与其他边疆地区不同的措施。

蒙古统治者在吐蕃地方施政,可以追溯到大蒙古国时期。

---

① 以上参阅《元史》卷九一,《百官志七》。

② 《元史》卷五八,《地理志一》。

太宗窝阔台七年(1235 年),窝阔台次子阔端曾命吐蕃人阿哥昌为叠州(今甘肃迭部)安抚使,"招逃亡,立城垒,课耕桑"[①],以安辑吐蕃部众。八年(1236 年),蒙古军将领按竺迩又"招徕吐蕃酋长勘陀孟迦等十族,皆赐以银符"[②]。十一年(1239 年),阔端派将领多达那波进兵吐蕃,焚毁了热振寺和杰拉康寺,还杀死了五百多名僧人。多达那波向阔端报告了吐蕃各教派的情况:"在边陲藏地,僧迦基础以噶当派的最大,顾惜情面以达垅噶举派的领袖最甚,排场豪华以止贡噶举派的京俄最甚,教法以萨迦班智达最精通,迎请何人请示明谕"[③]。皇后乃马真三年(1244 年),阔端再次派遣多达那波携带信件和礼物去吐蕃,迎请萨迦派首领萨迦班智达公哥监藏(简称萨班)来凉州。阔端在信中写道:"我为报答父母及天地之愿,需要一位能指示道路取舍之喇嘛,在选择之时选择了你,故望不辞道路艰难前来此处。""请尽快前来,我将使你管领西方的僧众"[④]。定宗贵由元年(1246 年),萨班同其侄八思巴、恰那多吉到达凉州。在从萨迦经过拉萨至凉州的旅途中,他们和西藏佛教各派势力集团交换了意见。二年(1247 年),萨班会见了阔端,双方具体协商了吐蕃地方归顺蒙古的条件。萨班为此写了一封致吐蕃各地僧俗首领的公开信,即著名的《萨班致蕃人书》[⑤]。信中强调,吐蕃地区如能归顺蒙古,则各处部众原有官员仍然加委供职;以萨迦首领为达鲁花赤,赐金、银符;各地要造出表册,写明各地官员姓名、部众数字、

---

① 《元史》卷一二三,《赵阿哥潘传》。
② 《元史》卷一二一,《按竺迩传》。
③ 五世达赖喇嘛:《西藏王臣记》,第 90 页,民族出版社 1980 年版。
④ 达钦阿美夏:《萨迦世系史》,第 67 页,德格木刻版。转引自王辅仁、陈庆英著:《蒙藏民族关系史略》,第 18 页,中国社会科学出版社 1985 年版。
⑤ 汉译文见《蒙藏佛教史》第 30 至 31 页。

贡物数量,共三份,一份送阔端,一份送萨迦,一份由各地官员自己保存。从这封信的内容可以看出,萨班和阔端的会见,确定了吐蕃地方归顺蒙古,吐蕃僧俗官员和百姓都是蒙古大汗的臣民,要履行臣民应尽的义务。在萨班的带动下,吐蕃一些地区归顺了蒙古。宪宗蒙哥二年(1252 年),蒙哥派人去吐蕃清查户口,划定地界,再次强调萨迦派统领吐蕃各地僧众[①]。对于未归服的吐蕃部众,蒙古统治者则通过武力使他们归服。宪宗蒙哥元年(1251 年),蒙古军曾深入到拉萨以北的达木地方。三年(1253 年),忽必烈率军征大理,途中也曾收服一些吐蕃部众。到元世祖忽必烈统治时期,吐蕃地方已经基本上归服了蒙古。

元朝建立后,元政府考虑到蒙古与吐蕃关系发展的情况,以及吐蕃地区佛教盛行、教派林立、政教合一的特点,决定因俗而治,设帝师官,建宣政院机构,完善吐蕃地方军政建置,以加强对吐蕃地方的管辖。

一般情况下,帝师并不亲自主持吐蕃行政事务,他对吐蕃地区事务的管理,是通过以下途径实现的:一是领宣政院事,通过宣政院机构管理吐蕃地方;二是向皇帝推荐吐蕃地方官员的人选,再由皇帝直接任命。元政府设立帝师,使吐蕃地区佛教领袖人物在元朝中央政府中的活动和影响大大加强。

宣政院管理吐蕃地区事务,大致包括以下一些内容:

管理佛教事务。主要是配合帝师,负责迎送元政府召见的吐蕃僧人,以及护送帝师往来于吐蕃和京师之间。至正十八年到二十年(1358 至 1360 年),为迎请噶玛噶举派黑帽系活佛乳多必吉,宣政院官员奉元顺帝妥欢帖木儿之命,携带诏书和礼品

① 《萨迦五祖全集》,德格木刻版 b 函 320 页。参阅《蒙藏民族关系史略》第 22 页。

前往吐蕃。当迎请队伍在临洮滞留时,宣政院官员又多次前往催请。

负责重大军事行动。元政府规定,吐蕃地区的军事行动由宣政院和枢密院会商办理,即所谓"如大征伐,(宣政院)则会枢府议"[①]。至大四年(1311年),元政府重申:"凡西蕃军务,必移文枢密院同议以闻"[②]。"敕西番军务隶宣政院"[③]。元政府在六盘山到河西走廊一带驻有重兵,负责镇守包括吐蕃在内的西北地区,并受命采取军事行动。一般情况下,一旦发生军事行动,宣政院官员都要参加。

审理案件。吐蕃地区刑事诉讼案件由宣政院派员审理,依据蒙古法和吐蕃地区习惯法制定的法律条文执行[④]。至治二年(1322年),帕竹万户长坚赞加卜害死杰贝,又夺其妻。杰贝亲友提出控告。宣政院官员带行宣政院印进入吐蕃地区审理此案。结果,坚赞加卜被罢官,行宣政院委任了他人为帕竹万户长[⑤]。泰定四年(1327年),帕竹和雅桑万户的纠纷案,也是宣政院官员审理的[⑥]。

举荐地方官员,调整地区行政机构。史书中对此多有记述。至元二十九年(1292年),"宣政院臣言:授诸路释教都总统辇真

---

① 《元史》卷八七,《百官志三》。

② 《元史》卷二四《仁宗本纪一》。

③ 《元史》卷二四《仁宗本纪一》。

④ 《红史》53页,《汉藏史集》360页,参阅陈庆英:《元代宣政院对藏族地区的管理》,《青海社会科学》1990年第4期。

⑤ 《朗氏家族史》,第135、153页,转引自陈庆英:《元代宣政院对藏族地区的管理》。

⑥ 《朗氏家族史》,第135、153页,转引自陈庆英:《元代宣政院对藏族地区的管理》。

术纳思为太中大夫、土蕃等处宣慰使都元帅”[1]。“从宣政院言，置乌思藏纳里速古儿孙等三路宣慰使司都元帅”[2]。至大二年（1309年），“诏改松藩叠岩威茂州安抚司为宣抚司，迁治茂州汶川县，秩正三品，以八八思的斤为宣抚司达鲁花赤，蔡懋昭为副使，并佩虎符”[3]，也是从宣政院臣所奏请。一般情况下，帝师举荐乌思藏地区的高级官员，以及吐蕃世袭贵族和佛教僧人的任职，宣政院举荐朵甘思和朵思麻地区的高级官员，以及宣慰使、都元帅、达鲁花赤等官职[4]。凡举荐官员，都要由元朝皇帝谕准，授与金牌、银牌、印章、宣敕。

管理驿站。还在大蒙古国时期，蒙古统治者为了军事行动的需要，已经在吐蕃地区建设驿站。元世祖忽必烈即位后，又命人修建了从朵思麻的丹斗寺到萨迦的主要驿道，大站总计约三十余处。元朝掌管驿站的机构，本是中书省的兵部或通政院，但吐蕃地区的驿站，则属宣政院管理。为了“通达边情，布宣号令”[5]，驿站陆路备马、牛、驴、车，水路备舟。元政府发给驿传玺书，即铺马圣旨为凭，军务繁忙时则以金字圆符、银字圆符为信。驿站设驿令、提领、脱脱禾孙等官员。吐蕃地区的万户、千户负责驿站的供役。有关驿站的情况，宣政院要随时向皇帝奏报。对此史书记述：“西僧给驿数繁，人马被害，宜从都省札付宣政院，行下吐蕃宣慰司都元帅府移咨陕西行省，令临洮府等处脱脱禾孙，钦依累降诏书分拣禁约，毋致泛滥重载。及令御史台会廉访司，查勘各站迎运使臣，纠其非违，都省准拟施行”。“今后如

① 《元史》卷一七，《世祖本纪十四》。

② 《元史》卷一七，《世祖本纪十四》。

③ 《元史》卷二三，《武宗本纪二》。

④ 参阅陈庆英：《元代宣政院对藏族地区的管理》。

⑤ 《元史》卷一〇一，《兵志四》。

遇僧人出使西土,合令当该脱脱禾孙与宣政院官眼同监视,权其驼驮斤重,方许起马,庶几便益。省都议得,分拣西蕃给驿禁约,驼驮过制,已经奏准圣旨,行移宣政院及诸有司钦遵讫。今据前言,可照已经事理施"[①]。对于吐蕃地区驿站供应匮乏的情况,宣政院要及时奏请皇帝给予赈济。皇庆二年(1313年),吐蕃乌思藏、朵甘思、朵思麻在路驿站,递送西番布施往来之使繁重,人户数少,驿程遥远,供应困难,经宣政院官员奏报,支钞一万锭给予赈济[②]。延祐六年(1319年),因乌思藏撒思加、答笼、宋都思、亦思答四站供应不继,经宣政院官员奏请,每站赈济马五十匹,总计用中统钞一千二百绽[③]。

元政府在吐蕃地区设有三个宣慰使司都元帅府,隶属于宣政院,作为地方机构管辖吐蕃地区。

一是吐蕃等处宣慰使司都元帅府,管辖吐蕃东北部地方,即今甘肃、青海、四川境内的藏族居住区。下辖脱思麻路军民万户府,西夏中兴河州等处军民总管府,洮州元帅府,十八族元帅府,积石州元帅府,礼店文州蒙古汉军西番军民上千户所,吐蕃等处招讨使司,脱思麻探马军四万户府,脱思麻路新附军千户所,文扶州西路南路底牙等处万户府,凤翔等处千户所,常阳帖城阿不笼等处万户府,阶文扶州等处番汉军上千户所,贵德州,必呈万户府,松潘叠威茂州等处军民安抚使司,威州保宁县,茂州汶山县、汶川县,静州茶上必里溪安乡等二十六族军民千户所,龙木头都留等十二族军民千户所、岳希蓬萝葡村等处二十二族军民千户所、折藏万户府。

---

① 《永乐大典》卷一九四二一,《站赤六》。

② 《永乐大典》卷一九四二一,《站赤六》。

③ 《永乐大典》卷一九四二一,《站赤六》。

二是吐蕃等路宣慰使司都元帅府，管辖吐蕃东部地方，即今四川、云南境内的藏族居住区。下辖朵甘思田地里管军民都元帅府，剌马儿刚等处招讨使司，奔不田地里招讨使司，碉门鱼通黎雅长河西宁远等处军民安抚使司，六番招讨使司，雅州严道县、名山县，天全招讨使司，鱼通路万户府，黎州，碉门鱼通等处管军守镇万户府，长河西管军万户府，长河西里管军招讨使司，朵甘思招讨使司，朵甘思哈答李唐鱼通等处钱粮总管府，朵甘思瓮吉剌灭吉思千户所，亦思马儿甘万户府。

三是乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府，管辖吐蕃西部和中部地方，即今西藏自治区。下辖机构和官员有：纳里速古儿孙元帅二员，乌思藏管蒙古军都元帅二员，担里管军招讨使一员，乌思藏等处转运一员，沙鲁(田)地里管民万户一员，搽里八田地里管民万户一员，乌思藏田地里管民万户一员，速儿麻加瓦田地里管民官一员，撒剌田地里管民官一员，出密万户一员，嗷笼答剌万户一员，思答笼剌万户一员，伯木古鲁万户一员，汤木赤八千户四员，加麻瓦万户一员，札由瓦万户一员，牙里不藏思八万户府，迷儿军万户府，初厚江八千户一员，卜儿八官一员①。

第三节 北庭都护府及西北地区的都元帅府

元代西北地区，即今新疆一部分，生活着汉族，以及蒙古、维吾尔、柯尔克孜等少数民族。分布于今杭爱山与阿尔泰山之间的是蒙古族乃蛮部，散处于叶尼塞河上游一带的有蒙古族斡亦剌惕部，被称为“林木中百姓”。居住在天山南北的维吾尔族先

---

① 以上参阅《元史》卷八七，《百官志三》。

民，因所在地区不同，称呼也不一样，其中，居住在今和田的被称为斡端人，居住在今哈密的被称为哈密力人，居住在今喀什的被称为可失哈耳人。他们总的被称为畏兀儿人，首领称亦都户（王）。柯尔克孜族当时称为乞儿吉思。早在大蒙古国时期，西北地区各民族就已经归附了蒙古族统治者。

原来，大蒙古国成立之初，西北地区为西辽控制。太祖元年（1206年），成吉思汗称帝后，首先发兵征讨乃蛮部。三年（1208年）冬，蒙古军再次出征，斡亦剌惕部不战而降，乃蛮首领曲出律被斩，斡端、押儿牵、可失哈耳诸城望风降附。四年（1209年），成吉思汗派遣按力不也、奴答拜二人往畏兀儿地方招讨，畏兀儿亦都护遂向大蒙古国“奉珍宝方物为贡”[①]。六年（1211年），哈剌鲁部也归附了蒙古族统治者，其首领被成吉思汗“封为郡王，领部如故”[②]。九年（1214年），蒙古军攻占别失八里（今乌鲁木齐东北）、别失兰等城。十三年（1218年），“葱岭以东，天山以南，西辽属地亦平”[③]。蒙古族统治者完全占有了西北地区。

蒙古族统治者占领西北地区之后，采取了一系列加强管辖的措施。首先，置达鲁花赤监临各地。其次，把占领地区分封诸子。成吉思汗晚年，把东至伊犁河流域，南面包括今南疆焉耆以西的整个地区，西到阿姆河，包括河中地区在内，分封给次子察合台；把包括今塔城、阿尔泰地区及其以西以北地区，分封给三子窝阔台。高昌的畏兀儿亦都护由于最先归附，受到成吉思汗特别优待，被准许“像从前一样管理所有维吾尔人民”[④]。第三，

---

① 《元圣武亲征录》卷一，《太祖本纪》。
② 《元书》卷八七，《哈剌鲁传》。
③ 《蒙兀儿史记》卷三，《成吉思汗纪二下》。
④ 《回鹘文亦都护高昌王世勋碑》，《考古学报》1980年第4期。

设立行政管理机构。宪宗元年(1251 年),蒙哥汗以讷怀、塔剌海、麻速忽等任别失八里等处行尚书省事,暗都剌儿尊、阿合马、也的沙等人佐助;以阿儿深任阿姆河等行尚书省事,法会鲁丁、匿只马丁等人佐助。

中统元年(1260 年),忽必烈称帝后,西北地区的形势发生了很大变化。先是阿里不哥和忽必烈争夺汗位,控制了伊犁盆地。至元元年(1264 年),阿里不哥失败后,窝阔台汗嫡孙海都反对元世祖忽必烈实行的汉化和发展农业政策,又联合察合台后裔笃哇等人,发动叛乱,割据今塔城、阿尔泰地区,准噶尔盆地,以及楚河、塔拉斯河流域。直到大德五年(1301 年),海都才最后败亡。元政府为了阻止叛乱势力蔓延,加强对西北地区的管辖,设立了一系列军政机构,具体情况如下:

北庭都护府。至元十七年(1280 年)十二月,元政府在高昌亦都护境内设置北庭都护府,掌管畏兀儿和汉民之间刑事诉讼案件。下辖畏兀儿断事官十二员[①]。

阿力麻里元帅府。至元八年(1271 年),忽必烈遣其子北平王那木罕出镇西北边,建牙阿力麻里。十二年(1275 年),海都、笃哇以十二万众围畏兀儿王火州城,元政府派兵解围后,命丞相安童辅那木罕在阿力麻里备边。十九年(1282 年),元政府设立阿力麻里元帅府,领天山北路[②]。

别失八里元帅府。至元十三年(1276 年),镇守阿力麻里的那木罕被俘,西北军中骤然无主。元世祖忽必烈命阿只吉在别失八里建牙镇守,兼辖天山南路畏兀儿、哈剌火州以及哈密力等处屯戍事。二十三年(1286 年)十月,忽必烈派遣侍卫率领新附

① 《元史》卷八九,《百官志五》。

② 《新疆图志》卷四九,《军制一》。

兵千人在别失八里屯田，并在该地置元帅府总领屯戍诸事[①]。

斡端宣慰司都元帅府。至元十三年十月，元政府设立斡端宣慰司都元帅府，以别速解、忽别列八都儿二人为都元帅，领蒙古军二千人，河西军一千人，防守斡端城。十七年(1280年)，刘恩被任命为斡端都元帅，兼宣慰使。十九年(1282年)，元政府又任命阿老瓦丁、忽必来、别速台、忽都鲁迷失等先后戍守斡端，斡端城仍旧设立宣慰司都元帅府。二十六年(1289年)九月，元政府撤销了斡端宣慰司都元帅府[②]。

别失八里宣慰司都元帅府。至元十八年(1281年)设立，兼领哈剌火州事。元政府以綦公直为首任宣慰使兼都元帅，并进辅国上将军；又命分宣慰使刘恩率汉军千人，进驻别失八里屯田[③]。二十年(1283年)，元政府又立别失八里宣慰司[④]，二十三年(1286年)，置别失八里元帅府，领天山南路[⑤]。

哈剌火州宣慰司都元帅府。至元十九年(1282年)设置[⑥]。二十年，立和州宣慰司[⑦]。二十三年，置火州元帅府，管辖吐鲁番、哈密至玉门、阳关以东地区。

曲先元帅府。至元二十三年设立，和火州元帅府同领吐鲁番、哈密至玉门、阳关以东地区。

北庭都元帅府。元贞元年(1295年)正月设置，初以平章政事合伯为都元帅，江浙行省右丞撒里蛮为副都元帅。

---

① 《元史》卷一四，《世祖本纪十一》。
② 《元史》卷一五，《世祖本纪十二》。
③ 《蒙兀儿史记》卷一〇〇，《綦公直传》。
④ 《元史》卷一二，《世纪本纪九》。
⑤ 《新疆图志》卷四九，《军制一》。
⑥ 《蒙兀儿史记》卷七四，《昔里吉传》。
⑦ 《元史》卷一二，《世祖本纪九》。

曲先塔林都元帅府。元贞元年正月设立,以衅都察为都元帅。

西域亲军都指挥使司,元贞元年六月设立,直到至顺二年(1331 年),该建置仍然存在。

畏兀儿交钞提举司。至元十七年三月设立。二十年,又设立畏兀儿交钞库。这是两个管理畏兀儿境内财赋的机构,负责征收赋税,发行交钞。

畏兀儿提刑按察司。至元十五年八月设立,管理畏兀儿境内司法等事。十八年五月撤销。

畏兀儿境内户籍管理机构。泰定元年(1324 年)四月,以忽咱某丁为哈赞忽咱,办理西域户籍事务。

哈剌火州总管府。至元二十四年二月初设,管理皇子北安王民匠,以及斡端大小财赋。后来撤销。至顺元年(1330 年)九月再次设立。

第四节 岭北行省

漠北地区是元朝的肇基地。大蒙古国时期,从成吉思汗到蒙哥汗四朝的中央政府都设在这里。忽必烈定都燕京(今北京市)后,漠北虽然成为边地,但是蒙古族统治者对这一地区仍然非常重视,先是以亲王出镇,后来又设立军政机构,加强对这一地区的管辖。

蒙古族统治者重视漠北地区,不仅因为这里是“祖宗根本之地”,而且与这一地区重要的战略地位有关。蒙古政治重心南移后,漠北还分布着许多蒙古族王和千户,他们对蒙古统治者的中央政权有很大影响。一些蒙古宗王时刻觊觎大汗宝座,甚至发动叛乱夺取皇权。至元十三年(1276 年),蒙哥子昔里吉发动叛

乱,镇守漠北的忽必烈子那木罕被擒,叛乱势力一度波及到漠南地区。六年以后这场叛乱才被彻底平定,二十一年(1284 年),那木罕被释放回朝。此外,据有按台山以西广阔地区的海都也不甘心只统治窝阔台的兀鲁思,总想占领漠北地区,进而夺取皇位。至元五年(1268 年),海都就曾东掠漠北。所以漠北地区还是抵御海都势力的缓冲地带。正因为上述原因,元世祖忽必烈对漠北极为重视。

元朝在漠北设立军政建置,可以追溯到至元初年。宪宗蒙哥九年(1259 年),蒙哥征南宋死于四川,忽必烈和阿里不哥的皇位之争从此开始。几度春秋,几经角逐,到至元元年(1264 年),阿里不哥彻底失败,忽必烈占领漠北地区。此后,忽必烈一方面宣布定都燕京,一方面采取措施加强对漠北地区的管辖。这些措施主要就是设官和建机构。

封皇子为王出镇漠北可以看作是设官的开始。至元三年(1266 年),忽必烈封皇子那木罕为北平王,“将兵镇边徼襟喉之地”[①],“统领太祖四大斡耳朵及军马、达达国土”[②]。至元二十一年(1284 年),那木罕改封为北安王,仍镇漠北,驻帖木儿河。二十四年(1287 年),置王傅,“凡军需及本位诸事并以王傅领之”[③]。二十九年,那木罕死,甘麻剌被封为晋王,继续出镇漠北,统领成吉思汗四大斡耳朵,以及北方诸军和蒙古本土。晋王置内史府,秩从二品,设内史、中尉、司马、断事官等,掌理刑名、词讼、婚姻、驱良诸事[④]。大德六年(1302 年),甘麻剌死后,元政

---

① 《经世大典序录·屯戍》,《元文类》卷四一。

② 《元史》卷二九,《泰定帝本纪一》。

③ 《元史》卷一四,《世祖本纪十一》。

④ 参阅韩儒林主编:《元朝史》下册,第 171 至 172 页,人民出版社 1988 年版。

府仍封王出镇漠北，直至大德末年间武宗海山即位，亲王出镇的措施才被废止。

至元初年，忽必烈还曾设置益兰州等五部断事官。漠北谦州、吉里吉思地区土壤肥沃，适于农耕，从成吉思汗时代起，就有许多汉族百姓被迁移到这里屯田和从事手工业生产。至元七年（1270年），忽必烈任命刘好礼为益兰州、吉里思、谦州、撼合纳、乌斯等五部断事官，下设经历、知事等员，在益兰州"修库廪，置传舍，以为治所"[①]，管理从中原迁来的汉族百姓。至元九年（1272年），元政府又在漠北原大蒙古国国都和林设和林都转运使司，"以小云失别为使，兼提举交钞使"[②]，管理当地工匠、商人和僧侣人员等。

至元十九年（1282年），昔里吉叛乱平定后，元政府在漠北设立和林宣慰司都元帅府，代替和林转运司，作为中书省的派出机构，管理漠北元政府所属军民以及城郭、工局、仓廪、屯田、驿站等事务。大德十一年（1307年）七月，武宗海山即皇帝位，改明年为至大元年。这期间，漠北地区的形势发生了很大变化。

还在成宗铁穆耳时期，漠北戍军就已大量增加，屯田事务也日益繁重。大德三年（1299年）四月，元政府赐和林军钞五十万锭，帛四十万匹，粮二万石。十一月，赠和林戍军钞一百四十万锭，帛二万九千匹。四年，又赐漠北戍军钞、帛、马匹无数，仅海山部所得军马就达二万二千九百匹。物资供应的增多反映了漠北驻军数量的增加。于是，元政府又采取了许多措施扩大屯田，解决军粮问题。和林宣慰副使郭明德奏疏中就曾提到："安边之军，务在屯田积谷，且耕且战"。"今兵屯北边有年，所须钱谷不

① 《元史》卷六三，《地理志六》。

② 《元史》卷七，《世祖本纪四》。

少。今和林之北,地宜麦禾,昔时田器在在有之。夫京师六卫,每军抽步士二人屯田,以供兵士八人之食。和林寒苦,汉军不能冬,若于蒙古诸军拣其富庶强壮者戍边,贫弱者教其稼穑,俟其有成,如汉军法以相资养,置田官,起仓廪,严赏罚,以课其殿最"①。此外,元政府还召募商人往和林运粮,解决屯田收获的不足。这样,戍军的增加,屯田的开展,商人的往运,使漠北地区的管理机构事务倍增。尤其是窝阔台汗国被打垮以后,元朝势力扩展到按台山以西,原窝阔台部众大量归附元政府,被安排到漠北的达百余万口。低级别的和林宣慰司机构和需要管辖的大量的繁重的事务已不相称。

这期间,漠北地区形势的另一重大变化,就是废除亲王出镇。如前所述,武宗海山继位前,元政府长期以亲王镇守漠北。成宗死后,海山弟爱育黎拔力八达在其母支持下曾想称帝。当时,海山镇守漠北,手握重兵。爱育黎拔力八达及其拥戴者对此十分不安,却又无可奈何,而海山则凭借实力最终取得了帝位。海山称帝后,认识到漠北地位重要,必须配备相当数量的军队才能控制;同时他也认识到必须改变亲王权重的局面,才能防止尾大不掉的现象发生。于是,他决定取消以往的亲王出镇漠北措施,改由政府机构统领那里的军事与行政。但是,级别过低的宣慰司机构显然不能承担起这一重任。

正是由于上述两方面的原因,武宗海山继位后,便立即采取措施,通过改变军政建置加强对漠北地区的统治。大德十一年七月,元政府"罢和林宣慰司,置行中书省及称海等处宣慰司都元帅府、和林总管府。以太师月赤察儿为和林行省右丞相,中书右丞相哈剌哈孙答剌罕为和林行省左丞相,依前太傅、录军国重

① 苏天爵:《同佥枢密院事郭敬简侯神道碑铭》,《滋溪文稿》卷一一。

事"[1]。仁宗皇庆元年(1312年),又"改和林省为岭北省"[2],和林路改为和宁路。武宗在给月赤察儿的诏书中写道:"公国之元老,宣忠底绩,清谧中外。朕昔入承大统,公之谋猷又多,今立和林等处行中书省,以公为右丞相,依前开府仪同三司、太师、录军国重事,特封淇阳王,佩黄金印。宗藩、将领,实瞻公麾进退"[3]。有些史书也记载:"和宁即哈剌禾林,乃圣武始都之地,今岭北行省治所,常以勋旧重臣为之,外则诸王星布棋列,于以藩屏朔方,控制西域"[4]。岭北行省"实为太祖肇基之地,国家根本系焉,方面之寄,岂可轻任"[5]。这一切,都说明了元政府对岭北行省的极度重视和管理机构升格的原因。

岭北行省"统有北边等处"[6],管辖范围,东至哈剌温山(今大兴安岭),西至也儿的石河(今额尔齐斯河),南到大漠,北到北海地方(今西伯利亚北部),"控制一方,广轮万里"[7]。岭北行省管辖下的地方行政机构,有和宁路总管府和称海宣慰使司。和宁路总管府治和林,管辖和林地区,包括和林城以及四季行宫所分布的地域,范围大抵北至塔米尔河流域,南至翁金河流域,西至杭爱山和拜达里克河一带,东包今中戈壁省部分地区[8]。在和林城及其周围地区,有许多官营工局和大片垦地,各样仓库,以及寺庙,居民包括兵、农、工、商、儒、医各种人员。这些都由和

---

① 《元史》卷二二,《武宗本纪一》。
② 《元史》卷二四,《仁宗本纪一》。
③ 朱思本:《贞一斋诗文稿》卷一,元明善:《太师淇阳忠武王碑》。
④ 朱思本:《贞一斋诗文稿》卷一,元明善:《太师淇阳忠武王碑》。
⑤ 《元史》卷三一,《明宗本纪》。
⑥ 《元史》卷九一,《百官志七》。
⑦ 《元史》卷三一,《明宗本纪》。
⑧ 参阅陈得芝:《元岭北行省建置考》下,《元史及北方民族史研究集刊》第一二、一三期。

宁路总管府具体管理。地方的治安工作，则由和林兵马司掌管。称海宣慰使司治称海城，管辖岭北行省西境，包括今巴彦乌列盖省、科布多省、戈壁阿尔泰省、乌布苏省和札布汗省①。称海宣慰使司辖境内有许多戍边部队，与此相应，又有许多屯田地。元政府一度"罢称海宣慰司及万户府，改立屯田总管府"②，户四千六百四十八，田六千四百余顷③。除屯田外，称海宣慰司辖境内还有许多蒙古人从事农业生产。

岭北行省辖境内，有许多蒙古王的封地，如齐王部、广宁王部、济南王部、阳翟王部等，封地内的基本行政单位是千户，为各王的领民和领地，分属于各王，各王置王傅、府尉、司马或断事官等员进行管理，因而这些千户不属于岭北行省管辖。但是，大德末年以后，陆续归附元政府、并被迁入岭北的原海都属下各部落，则归岭北行省管理。太仆寺所领的火里秃麻牧场，因在岭北行省分治范围内，也归岭北行省管理。此外，岭北地区设有驿道，其中帖里干道和木怜道连接岭北地区与中原内地，纳怜道穿越甘肃行省直达和林。这三条驿道总计一百一十九站④，均归岭北行省管辖。

第五节　辽阳行省

元代东北地区，居住着汉、蒙古、契丹、女真等族，以及兀者、骨嵬、吉里迷等土著居民。汉族多是在辽代被迁徙到这里的，比

---

① 参阅《元岭北行省建置考》下。

② 《元史》卷二八，《英宗本纪》。

③ 《元史》卷一百，《兵志三》。

④ 《元史》卷一〇一，《兵志四》。

较集中地分布在今辽河流域和渤海湾东西地区。蒙古族有的是作为戍军派驻此地,有的是随封王勋臣迁徙而来。最初,蒙古族分布在东北地区西南适合游牧的草原地带,以及南部今辽河流域,后来,居住范围逐渐扩大到北部。契丹族原居住在今辽河流域,到元朝初年,契丹人有的杂居于汉、女真族中间,有的聚族而居,再到元朝中后期,则逐渐和其他民族融合。女真族是东北地区的主要民族,该族中的一部分辽朝初年被强迁到今沈阳以南地区,受汉族影响较深,被称为"熟女真";另一部分居住在今松花江中上游以及牡丹、绥芬二水流域,受汉族影响也比较大,和"熟女真"区别不大;还有一部分生活在今松花江、混同江两岸及其周围的深山密林中,被称为女真水达达,以牧猎生活为主。兀者、吉里迷人主要分布在黑龙江下游沿岸,以狩猎为主。生活在骨嵬岛(今库页岛)上的土著居民称骨嵬人[①]。

还是在大蒙古国时期,太祖成吉思汗初年,蒙古统治者就占领了兴安岭左右,不久,又取得了辽东、辽西地区。金天兴二年(1234年),蒙古军攻破东夏国,擒获其国主蒲鲜万奴,于是,占领了松花江、乌苏里江、绥芬河和图们江流域。元世祖忽必烈继位后,至元元年(1264年),黑龙江下游的吉里迷归附,"言其国东有骨嵬、亦里于两部,岁来侵疆"[②],元政府遂派兵往讨,直至至元二十三年(1286年),最终统一了骨嵬岛。至此,东北地区全部为蒙古统治者所领有。

蒙古族统治者占领东北地区后,采取了两方面措施加强统治。一是封王,二是设立行政管理机构。

关于封王。成吉思汗的四个弟弟以及特薛禅一家分封在蒙

① 参阅《元朝史》下册,第八章第二节。

② 《元史》卷五,《世祖本纪二》。

古草原的东部，历史上称为东方诸王。其中，成吉思汗大弟术赤哈萨尔的封地“在阿尔衮河、枯拉淖尔、海拉儿，地近斡赤斤后王封地”①，即今额尔古纳河、海拉尔河及呼伦池一带。成吉思汗二弟哈赤温封地“在东方，近长城，近主儿只地，又近亦乞剌思部地，哈兰真额剌特及兀儿古以河”②，即今乌尔逊河、喀尔喀河流域及其以南地区。因哈赤温早死，封地由其子阿勒赤歹统领。成吉思汗三弟帖木哥斡赤斤封地“在蒙古东北面界外”③，即今嫩江流域，直至兴安岭以南地区。成吉思汗异母弟别里古台封地“南接按只台营地”，“又以斡难、怯鲁(连)之地建营以居”④，即今鄂嫩河和克鲁伦河流域。特薛禅一家属弘吉剌部，是成吉思汗外戚。特薛禅子按陈封地在“可木儿温都儿、答儿脑儿、迭蔑可儿等地”⑤，以及苦烈儿温都儿斤，即今根河以北三河地区、多伦东伊孙河发源地虾蟆儿岭、达尔泊、锡林河流域。特薛禅子册的封地在“阿剌忽马乞迤东，蒜吉纳秃山、木儿速拓哈海斡连，直至阿只儿哈温都，哈老哥鲁等地”⑥，即今乌珠穆沁右旗东南、克什克腾旗东北。特薛禅子火忽的封地在“哈老温迤东、涂河、黄河之间，火儿赤纳庆州之地”⑦，即今翁牛特旗和巴林右旗地区。按陈子唆鲁火都的封地在“可木儿温都儿迤东，络马河至于赤山，涂河迤南”⑧，即今翁牛特旗南。总之，蒙古东王的封地就

---

① 《元史译文证补》卷一下。
② 《元史译文证补》卷一下。
③ 《元史译文证补》卷一下。
④ 《元史》卷一一七，《别里古台传》。
⑤ 《元史》卷一一八，《特薛禅传》。
⑥ 《元史》卷一一八，《特薛禅传》。
⑦ 《元史》卷一一八，《特薛禅传》。
⑧ 《元史》卷一一八，《特薛禅传》。

是今辽河上游、嫩江流域以及黑龙江上游[①]。其中,斡赤斤家族的封地在东北地区占有更重要的地位。如果封地的土地和人民以二十分计算,则斡赤斤家族"独得其九"[②]。不仅如此,"其头项分戍,则窝真(斡赤斤)之兵在辽东"[③]。由于乘势向东发展以及世代管领辽东地区,斡赤斤家族的势力不断扩大。

关于设立行政管理机构。至元二十四年(1287 年)前,元政府在东北地区的行政建置有道、宣抚司、万户府等。最初,蒙古族统治者立提刑按察司四道,其中就包括东北地区的"山北东西道"[④]。至元八年(1271 年),改"山北东西道为山北辽东道"[⑤]。至元三年(1266 年),元政府"立东京、广宁、懿州、开元、恤品、合懒、婆娑等路宣抚司"[⑥]。太宗窝阔台七年(1235 年),"立开元、南京二万户府,治黄龙府"[⑦]。

元政府在东北地区设立统一的行政建置,健全各级较为系统的管理机构,是在元世祖忽必烈统治的中后期,与平定东方诸王乃颜叛乱有密切关系。如前所述,斡赤斤家族封王辽东,势力日益扩大,到斡赤斤玄孙乃颜时,欲夺取皇位,便秘密准备,"遣使征东道兵"[⑧]。元政府对乃颜谋反有所察觉,于是,至元二十三年(1286 年)二月,"廷议以东北诸王所部杂居其间,宣慰司望轻,罢山北辽东道、开元等路宣慰司,立东京等处行中书省,以阔

① 参阅张博泉等著:《东北历代疆域史》第七章第二节,吉林人民出版社 1981 年版。

② 《元史》卷一二一,《博罗欢传》。

③ 《黑鞑事略》。

④ 《元史》卷八六,《百官志二》。

⑤ 《元史》卷七,《世祖本纪四》。

⑥ 《元史》卷六,《世祖本纪三》。

⑦ 《大明清类天文分野书》卷二四。

⑧ 《元史》卷一四,《世祖本纪十一》。

阔你敦为左丞相，辽东道宣慰使塔出右丞，同佥枢密院事杨仁风、宣慰使亦而撒合并参知政事”①。显然，东京行省的设置是为了制约诸王。但是，东京行省只存在半年就被撤销了。尽管如此，乃颜仍然感到不安，从而加速了叛乱的进程。至元二十四年（1287 年）四月，乃颜联合东方诸王合丹（哈赤温的后裔）、失都儿（拙赤哈撒儿的后裔）等起兵谋反，和西北的海都叛乱相呼应。元政府采取了积极平叛的措施。当年六月，在西拉木伦河流域大败乃颜军队，并将乃颜擒获处死。东方诸王叛乱平定后，元政府为消除地方割据势力，巩固对东北的统一，便采取大臣范文虎“豪、懿东京等处，人心未安，宜立省以抚绥之”的建议，“立辽阳等处行尚书省，以薛闍干、闍里帖木儿并行尚书省平章政事，洪茶丘右丞，亦儿撒合左丞，杨仁风、阿老瓦丁并参知政事”②。

辽阳行省是元政府在东北设置的最高行政管理机构，管辖的区域，南到辽东半岛最南端，东南与高丽接壤，东到大海，包括骨嵬岛，北到外兴安岭，西南分别与岭北行省及腹里行省毗连。辽阳行省治所在辽阳城，统辖七路、一府，属州十二，属县十，具体情况如下：

辽阳路，治所在辽阳（今辽宁省辽阳市）。元初，以广宁府、婆娑府、懿州、盖州为四路，直隶中书省。至元六年（1269 年）置东京总管府，降广宁为散府，隶属东京总管府。十五年（1278 年），广宁又恢复为路的建置，直隶中书省。十七年（1280 年），婆娑府、懿州、盖州分别以府州建置隶属东京总管府。二十四年（1287 年），辽阳行省设立。二十五年（1288 年），东京总管府改

① 《元史》卷一四，《世祖本纪十一》。

② 《元史》卷一四，《世祖本纪十一》。

为辽阳路。以后,又取消婆娑府建置,改设巡检司。辽阳路领县一、州二,县为辽阳县,州有盖州、懿州。辽阳县是至元六年以原鹤野县、警巡院合并而成。盖州初为盖州路,至元六年并为东京支郡,又并原熊岳、汤池二县为建安县,八年(1271 年),建安县并入盖州。懿州初为懿州路,至元六年为东京支郡,所领豪州及同昌、灵山二县并入顺安县,以后顺安县又并入懿州。皇庆二年(1313 年),懿州隶辽阳行省。辽阳路管辖范围,东至鸭绿江,西抵辽河与广宁路交界,南部包括整个辽东半岛,北接沈阳路。

广宁府路,治所在今辽宁省北镇县城。元初封孛鲁古歹为广宁王,旧立广宁行帅府事;后因地远,迁治临潢,立总管府。至元六年,以户口单寡,降为东京路总管府属郡。十五年,恢复路的建置,行总管府事。广宁府路领县二,即闾阳县、望平县。闾阳县初立千户所,至元十五年,以户口繁多,又立行千户所,后来改为闾阳县。望平县,至元六年取消钟秀县,并入望平县,十五年,改为望平军民千户所,后又改为望平县。广宁府路管辖范围,东到辽河下游,西达大凌河,南抵辽东湾,北接大宁路及懿州辖区。

大宁路,治所在今内蒙古昭乌达盟宁城大明大定府旧城址。元初为北京路总管府,领兴中府及义、瑞、兴、高、锦、利、惠、川、建、和十州。中统三年(1262 年),割兴州及松山县归上都路。至元五年,并和州入利州为永和乡。七年,兴中府降为州,仍隶北京路,并改北京路为大宁路。二十五年,改为武平路,后又改为大宁路。大宁路领司一、县七、州九。司为录事司,原是警巡院,至元二年改置录事司。县有:大定县,中统二年(1261 年)并长兴县而成;龙山县,初属大定府,至元四年曾属利州;富庶县,至元三年并入过兴中州;和众县,沿续辽、金旧称;惠和县,亦沿续辽、金旧称;武平县,沿续金旧称。州有义州,沿续辽、金旧称;

兴中州，元初沿续辽、金旧称为兴中府，后取消，至元七年又改为州；瑞州，沿续金旧称，至元二十三年境内曾设打捕屯田总管府，管理瑞州西种田立屯事；高州，沿续辽旧称；锦州，沿续辽、金旧称；川州，沿续辽旧称；建州，沿续辽、金旧称。大宁路管辖范围，东抵大凌河，西到长城，南达辽东湾，北与上都路、全宁路、懿州交界。

东宁路，治所今朝鲜平壤，本高句丽平壤城，亦名长安城，后称西京。至元六年，李延龄、崔坦、玄元烈等以府州县六十城来归。八年，改西京为东宁府，十三年，升东宁路总管府，设录事司，割静州、义州、麟州、威远镇隶婆娑府。至元二十七年（1290年），东宁路寄治于辽阳府，其属地归高丽，静州、义州、麟州、威远堡也一并归高丽管辖，鸭绿江下游为辽阳行省与高丽分界线。

沈阳路，治所在今辽宁省沈阳市。元初平辽东，立镇守司，设官抚民。中统二年，改设军民总管府。元贞二年（1296年），改设沈阳路。管辖范围，东抵鸭绿江上游，西至辽河，南领辽阳路，北接开元路。

开元路，最初治所在今黑龙江省依兰县，后先迁至黄龙府（今吉林省农安县），再迁至咸平（今辽宁省开原县）。太宗窝阔台五年（1233年），蒙古军攻破东夏。七年（1235年），立开元、南京二万户府。至元四年，更名辽东路总管府。二十三年改为开元路。开元路最初管辖范围极广，南镇长白之山，北侵鲸川之海，即东滨日本海，西抵辽河以东，东南达合懒，北到松花江、黑龙江下游。至元三年（1266年），立东京、广宁、懿州、开元、恤品、合懒、婆娑等路宣抚司。皇庆元年（1312年），设置水达达路。于是，松花江、黑龙江下游以及乌苏里江以东、绥芬河流域及其以南地区不再隶属开元路，开元路管辖范围便只限于松花江中上游。

咸平府，沿续金旧称，至元二十三年（1286年），属开元路，后被分出为散府，隶辽东宣慰司。至正二年（1342年），开元路治所迁到咸平，咸平府便降为县，直属于路，从此咸平改称开元。咸平府曾领六县，即平郭县、安东县、新兴县、庆云县、清安县、归仁县，均沿续金代旧称。

合兰府水达达等路。合兰府元初隶属开元路，至元三年（1266年），分立为路，皇庆元年（1312年）又降为府。水达达路，皇庆元年设置，原属开元路。元政府为了加强对东北地区东北隅一带的管辖，便分开元路东部，另外设置水达达路。元初，水达达路辖境内设有五个军民万户府，抚镇北边，名称分别为：桃温万户府，因桃温江而得名，即今汤旺河口附近；胡里改万户府，以胡里改江而得名，即今黑龙江省依兰县；斡朵怜万户府，在牡丹江口西岸，即今依兰县西南；脱斡怜万户府，亦在牡丹江岸，即今黑龙江鹤岗市南；索苦江万户府，以索苦江而得名，即今黑龙江与乌苏里江会流点东北方的绥宾附近。元代水达达路辖境"土地广阔，人民散居"，"居民皆水达达、女真之人，各仍旧俗，无市井城郭，逐水草为居，以射猎为业"，元政府便"设官牧民，随俗而治"①，设水达达路等加以管辖。在水达达路辖境内的黑龙江口一带，元政府还设有吉里为千户所、百户所，鲸海千户所。在绥芬河流域和乌苏里江以东滨海地区，设恤品路宣抚司，阿速古儿千户所，失怜千户所，牙兰千户所。在奴儿干，至元二十九年（1292年）三月，设立征东招讨司②，亦称征东元帅府，管辖黑龙江口地区及骨嵬岛（今库页岛）。

在辽阳行省辖境内，元政府还设有肇州和山北辽东道肃政

① 《元史》卷五九，《地理志二》。

② 《元史》卷一七，《世祖本纪十四》。

廉访司。关于肇州，至元三十年（1293年），元世祖忽必烈谕示刘哈喇八都鲁：乃颜故地，名叫阿八剌忽的地方产鱼，现在设城，以兀速、憨哈纳思、乞思吉思三部人居住，该城即名肇州，你去当宣慰使①。哈喇八都鲁到达后，定市里，安民居。元贞元年（1295年），元政府又设肇州屯田万户府，以辽阳行省左丞阿散主持其事。按肇州即今黑龙江省肇州县八里城。肇州管辖区域在今松花江北岸。关于山北辽东道肃政廉访司，如前所述，至元六年（1269年），东北地区设有山北东西道，八年（1271年），改为山北辽东道，设提刑按察司，二十八年（1291年），改按察司为肃政廉访司②，司治设于大宁路（今宁城）。山北辽东道曾管辖大宁路和咸平府。肇州、蒲峪路屯田万户府、失宝赤万户府设立后，也归山北辽东道管辖。总之，其管辖区域包括辽阳行省北部和东北部的大部分。

在辽阳行省内，元政府设有驿站一百二十处，其中，陆站一百五处，设马六千五百一十五匹，车二千六百二十一辆，牛五千二百五十九只，狗站一十五处，实际站户二百八十九，狗二百一十八只③。这些驿站，从大宁路北京站（今宁城）开始，分三线，一条北向达吾失温（今乌尔逊河），一条东北向达详州（今农安北），一条东南向达合兰府（今朝鲜咸兴）。从详州又分四线，分达西北向阿木哥（今阿木古湖），东北向失宝赤万户府（今瑷辉县境），东北向满泾站（今恒浴河口莽阿臣屯），东南向合兰府。还有一条由唆吉往东达滨海永明城（今海参崴）。最后，从大宁路

① 《元史》卷一六九，《刘哈喇八都鲁传》。
② 《元史》卷一六，《世祖本纪十三》。
③ 《元史》卷一〇一，《兵志四》。

北京站，分二线与京师大都（今北京市）相通[1]。辽阳行省境内的驿站虽归中央政府通政司管理，但辽阳行省及下辖地方各机构亦有维护之责。

第六节　澎湖巡检司和海北海南道

澎湖列岛、台湾岛位于我国东南方海域。元代，澎湖列岛称澎湖屿，台湾岛称琉球。岛上生活着汉族和少数民族高山族等，高山族当时被称为“夷”和“蕃”。海南岛位于我国南方海域，岛上生活着汉族和少数民族黎族等。元朝为了巩固对这些岛屿上少数民族的统治，设立军政机构加强管理。

元政府管理澎湖屿和琉球的行政机构是澎湖巡检司，元世祖忽必烈至元年间设立，与元朝初年东南沿海的形势以及元政府对澎湖和琉球的经营有密切关系。

首先，是元朝初年东南沿海地区的严峻形势。至元十三年（1276年）正月，元军攻占南宋都城临安（今浙江杭州市），十一月，进入福建，十二月，南宋招抚使蒲寿庚等人以泉州城投降元军。十四年（1277年）十一月，元世祖忽必烈命中书省檄谕全国：江南既平，南宋应称亡宋，临安改称杭州。元政府任用蒲寿庚为福建行省左丞，“镇抚濒海诸郡”[2]。当时，南宋残余的武装力量仍在东南沿海活动。至元十六年（1279年）二月崖山之战后，宋臣陆秀夫负幼帝昺投海死，南宋灭亡，但是南宋的军事力量并没有被全部消灭。宋将张世杰突围逃走，四个月后，他的部下将校一百六十余人才在琼州、雷州等地投降元军，直到至元十

① 参阅张博泉等：《东北历代疆域史》第七章第三节。

② 《元史》卷一〇，《世祖本纪七》。

七年(1280 年),元政府还在诏括“张世杰溃军”[1]。除此之外,就是海盗活动猖獗,到处劫夺商货。至元十六年至二十年间,元政府多次派军队清剿和招抚海盗,仅至元二十年九月,就招抚象山县海盗九千五百多人[2]。东南海域的上述形势,迫切需要元政府设立机构加强对海岛的管理。虽然,元军平定东南沿海后,元政府相继设立了江淮行省和福建行省,后又合并为江浙行省,管理该地区的政治、军事、经济等一切事务,但是,对海域中的岛屿却始终未能设立管理机构。澎湖巡检司的设立,正是元朝初年东南沿海地区严峻形势的产物。

其次,是元朝初年元政府和海外的联系。元朝平定江南以后,急于加强和海外联系,企图既扩大政治影响,又通过贸易往来增加财政收入。元世祖忽必烈不止一次地表达过这一思想。至元十五年八月,他在召见唆都、蒲寿庚两将帅时说:“可因蕃舶诸人宣布朕意,诚能来朝,朕将宠礼之。其往来互市,各从所欲”[3]。十六年十二月,他又敕谕枢密、翰林院官员,“议招收海外诸番事”,不久,又“诏谕海内外诸番国主”[4]。至元十七年十月,元世祖忽必烈更向爪哇国和交趾国派出使节,十八年十月,又“以海船百艘,新旧军及水手合万人,期以明年正月征海外诸番”[5]。海事活动的日益频繁,使元政府迫切感到需要在海上设立一个行政机构,以便于“有事于海外”[6]。澎湖巡检司的设立,也正是元政府加强和海外联系的结果。

---

① 《元史》卷一一,《世祖本纪八》。
② 《元史》卷一二,《世祖本纪九》。
③ 《元史》卷一〇,《世祖本纪七》。
④ 《元史》卷一〇,《世祖本纪七》。
⑤ 《元史》卷一一,《世祖本纪八》。
⑥ 《元史》卷九一,《百官志七》。

再次，是元政府对东南海域的具体施政。元朝平定东南沿海后，适应经济和社会生活的需要，陆续在各地设立了管勾司、巡检司等机构。至元十四年，元朝在福建“置市舶司，领煎盐征课之事”[①]。十六年，在兴化路莆田县涵头市“设管勾司董鹾事”[②]，在泉州路晋江县设巡检无定额，盐场司二员，司令一员，司丞二员，管勾一员[③]。管勾司是具体办理征收盐课业务的机构，巡检司则与维护社会治安有关。隶属于晋江县的澎湖屿是产盐地之一，按照规定也应设立征收盐课及维护社会治安的机构。但是，澎湖屿盐课额当时只有十锭二十五两[④]，而元政府规定“十锭以下，从各路差人管办”[⑤]。于是，元政府便未在澎湖屿设管勾司，而只设了巡检司。所以，澎湖巡检司的设立，是元政府在东南海域加强经济和社会管理的具体措施之一。

最后，是元朝初年对澎湖屿和琉球的经营。元朝统一福建后，便开始注意经营澎湖屿和琉球。众所周知，福建与澎湖、琉球一衣带水，往来比较便利。早在宋代，福建沿海居民就已经开始移居澎湖和琉球。元朝初年，澎湖地区更是“泉人结茅为屋居之”，“工商兴贩，以广其利”[⑥]。至元二十八年(1291 年)九月，海船副万户杨祥建议，由他率领六千军队招降琉球，不成便武力讨伐。这一建议得到元政府批准。不久，书生吴志斗也向元政府表示，他自己生长福建，熟知海道情况，如果收抚琉球，可先在澎

① 《元史》卷九一，《百官志七》。

② 顾祖禹：《读史方舆纪要》卷九六。

③ 乾隆：《晋江县志》卷六，《官守》。

④ 参阅张崇根：《也谈元朝在澎湖设巡检司的年代问题》，《民族研究论文集》第二集，中央民族学院民族研究所编。

⑤ 《元史》卷八二，《选举志二》。

⑥ 汪大渊：《岛夷志略》澎湖条。

湖发船往谕,同时了解水势地利,招谕不成,再兴兵讨伐也为时不晚。同年十月,元政府命杨详为宣抚使,给金符,吴志斗为礼部员外郎,阮鉴为兵部员外郎,并给银符,往使琉球。元世祖忽必烈在诏书中写道:"收抚江南已十七年,海外诸番罔不臣属。惟瑠求(琉球)迩闽境,未曾归附。议者请即加兵。朕惟祖宗立法,凡不庭之国,先遣使招谕,来则按堵如故,否则必致征讨。今止其兵,命杨详、阮鉴往谕汝国。果能慕义来朝,存尔国祀,保尔黎庶;若不效顺,自恃险阻,舟师奄及,恐贻后悔。尔其慎择之"[①]。二十九年春,杨详等到达琉球后,因言语不通,情况不明,便在四月初返回澎湖,招抚琉球的目的未能实现。大德元年(1297年),福建省平章政事高兴又向元政府建议:泉州离琉球很近,不需从别处调集兵力,只凭福建省力量,就可以对琉球进行招抚或讨伐。同年九月,高兴派遣省都镇抚张浩、福州新军户张进等前往琉球。十二月,张浩等俘琉球人一百余名返回,二年正月,所俘一百余名琉球人又被遣回。在经营澎湖与琉球过程中,元政府迫切感到,在东南海域设立行政机构对管理地方,保证军队物资供应,都是非常重要的。因此,澎湖巡检司的设立,正是元政府为更好地经营澎湖与琉球所采取的重要措施。

按元朝制度,各行省之下路、府所辖的州县,要设县尉司、巡检司、捕盗所等机构,置巡军弓手,多少不一,"职巡逻,专捕获","以防盗也"[②]。澎湖巡检司不仅维持社会治安,还要负责征收当地盐税,"周岁额办盐课中统钱钞一十锭二十五两,别无科差"[③]。此外,元政府以澎湖为基地多次派人前往琉球,因而实

① 《元史》卷二一〇,《外夷传三》。
② 《元史》卷一〇一,《兵志四》。
③ 《岛夷志略》澎湖条。

际上澎湖巡检司也负有处理琉球事务之责。

至元十五年(1278年)十月,元平章阿里海牙偕南宋旧琼管帅马成旺统兵数十万到达雷州。马成旺旧部叛宋降元,宋琼州安抚使赵与洛被俘。同年十一月,"琼、儋、崖、万四州以其地版图入贡,群黎宾服,四海混一"[①] 占领海南岛后,元政府命"散榜招谕诸乡村,俾各复业。不妄戮一人,市肆不易,衣冠如故。招诸土豪,谕以义理,礼贤下士"[②]。元定远大将军朱国宝又"立官程,更弊政,训兵息民,具有条制"[③]。于是,"黎民降者三千户,蛮洞降者三十所"。十八年(1281年),又"招降居亥、番亳、铜鼓、博吐、桐油等十九洞","略大黎、密塘、横山"[④]。海南岛黎民归附后,元政府先后设置不同级别的军政机构,加强管理,具体情况如下:

海北海南道宣慰司,至元十六年(1279年)设,隶湖广行省,朱国宝为首任宣慰使[⑤]。元代道是行省的派出机构,是介于行省与路之间的一级行政建置。海北海南道管辖的区域,包括今广西、广东、海南三省区境内的九州军,其中,琼州、南宁军、吉阳军、万安军位于海南。海北海南道下辖:乾宁军民安抚司,原为琼州路军民安抚司,陈仲达为第一任安抚使。因为文宗图帖睦尔早年潜邸琼州,所以,他即位后,于天历二年(1329年)改琼州路军民安抚司为乾宁军民安抚司,也称乾宁安抚司,辖琼山、澄迈、临高、文昌、乐会、会同、安定等七县。后来安定县也因文宗潜邸原因,改为南建州,直属宣慰司。南宁军,元代在边远地区

① 沈翥:《大元混一海表碑》,录自《正德琼台志》卷三二,《破荒启土》。
② 《正德琼台志》卷三二,《破荒启土》。
③ 《元史》卷一六五,《朱国宝传》。
④ 《元史》卷一六五,《朱国宝传》。
⑤ 《元史》卷一六五,《朱国宝传》。

有“军”的行政建置，品秩及设官置吏如同下州，军长官称达鲁花赤。南宁军至元十五年设，领宜伦、昌化、感恩三县。万安军，至元十五年设，领万安、陵水二县。吉阳军，至元年间设，领宁远一县。

海北海南道肃政廉访司，至元三十年(1293年)设。这是管理包括海南岛在内的海北海南地区的地方监察机构，隶江南巡御史台。

黎蛮屯田万户府，至元三十年设。该年八月，湖广行省臣言：海南、海北多圹土，可立屯田。于是，诏设镇守黎蛮海北海南屯田万户府，负责屯田事宜[①]。屯田实行军屯和民屯相结合。黎兵万户府，至元三十年设。阔里吉思平定黎民地区后，建议征签黎人为黎兵，奏请立五原、仁政、遵化、义丰、潭揽、文昌、昌化、会同、临高、澄迈、永兴、乐会十二翼千百户所以统领[②]。黎蛮万户府是屯田的机构，黎兵万户府是统率黎兵的军事机构。大德二年五月，“罢海南黎兵万户府及黎蛮屯田万户府，以其事入琼州路军民安抚司”[③]。元统二年(1334年)十月，湖广行省咨：“海南僻在极边，南接占城，西邻交趾，环海四千余里，中盘百洞，黎僚杂居，宜立万户府以镇之。中书省奏准，依广西屯田万户府例，置黎兵万户府。设万户三员，正三品，千户所一十三处，正五品，所领百户所八处，正七品”[④]。黎兵万户府“增万安翼为十三所，万千百户，兼用土人”[⑤]。“统十三翼兼管民兵黎户千洞，俱

---

① 《元史》卷一七，《世祖本纪十四》。
② 咸丰：《琼山县志》卷一〇，《兵制》。
③ 《元史》卷一九，《成宗本纪二》。
④ 《元史》卷一九，《成宗本纪二》。
⑤ 《正德琼台志》卷一八，《兵防上》。

以土人为之"[1]。这样,元朝末年,海南岛又恢复了万户府的建置。复置后的黎兵万户府是管理屯田和军事的双重职能的机构,因此又称黎兵屯田万户府。万户府统千户所十三,每所领兵千人,领屯田户五百,皆土人为之,官给田土、牛、种、农器,免其差徭[2]。

第七节 大理金齿等处宣慰司都元帅府

元代云南行省和湖广行省的一部分,即今云南、广西两省区,地处元朝的西南边疆。生活在这一地区的民族除汉族以外,还有白、苗、瑶、僮、阿昌、罗罗、和尼、磨些、西南蕃、金齿、银齿等少数民族。元政府在行省之下,既设路、府、州、县,又设总管、宣抚司、安抚司、长官司等军政建置,加强对这一地区的管辖。

元政府对云南地区的经营,从最初的派军征讨,到后来建立比较稳定的管理机构,其间大约经历了二十年。宪宗三年(1253年),忽必烈率军攻破大理城后,即班师北归,而留大将兀良合台戍守。兀良合台通过武力,二年内"平大理五城八府四郡,洎乌、白等蛮三十七部"[3],并"遣使献捷于朝,且请依汉故事,以西南夷悉为郡县"[4],"州县皆以万户、千户主之"[5]。忽必烈即位后,中统四年(1263年)八月,又"置元帅府于大理"[6]。至元四年(1267年),忽必烈封皇子忽哥赤为云南王,立大理等处行六部,

---

① 《方舆考证》广东四,《琼州府》。
② 《元史》卷二八,《顺帝本纪一》。
③ 《元史》卷一二一,《兀良合台传》。
④ 《元史》卷一二一,《兀良合台传》。
⑤ 《元史》卷一二五,《赛典赤赡思丁传》。
⑥ 《元史》卷五,《世祖本纪二》。

以阔阔带为尚书兼云南王傅，柴祯尚书兼府尉，宁源侍郎兼司马，镇守大理、善阐、茶罕章、赤秃哥儿、金齿等处，招谕吏民。由于元政府“委任失宜”[1]，特别是具有较浓色彩的军事管辖方式，不仅导致了“威楚、统失、善阐及三十七部诸爨各杀守将以叛”[2]，而且，至元八年(1271年)二月，大理等处宣慰都元帅宝合丁、王傅阔阔带等，协谋毒杀了云南王。虽然叛乱很快被平定，宝合丁、阔阔带等也被诛灭，但是这些事件暴露了云南地区政局不稳，反映了元政府在云南设官建置存在着弊病。于是，至元十一年(1274年)，元政府决定在云南设立行省，以赛典赤赡思丁为平章政事。赛典赤到云南后，妥善处理了和宗王脱忽鲁的关系，上奏宣慰司兼行元帅府事，并听行省节制，州县改置令长，改变了以往万户、千户主事的局面，“置郡县，署守令，行赋役，施政化，与中州等”[3]。从此，云南地区的军政建置日益完备，以往军事管辖为主的状况有所改变。云南行省“为路三十七，府二，属府三，属州五十四，属县四十七。其余甸寨军民等府不在此数”[4]。特别需要指出的是，元朝云南许多地区“皆设土官管辖”[5]，“西南夷诸溪洞各置长官司，秩如下州。达鲁花赤、长官、副长官，参用其土人为之”[6]，土司制度开始形成。

元代云南管理少数民族的军政机构主要是：大理金齿等处宣慰司都元帅府。下辖大理路军民总管府，蒙怜路、蒙莱路、蒙光路、木邦路、孟定路、谋粘路等军民府。其中，大理军民总管

① 《元史》卷一二五，《赛典赤赡思丁传》。
② 《元史》卷一六六，《信苴日传》。
③ 《元史》卷一六六，《信苴日传》。
④ 《元史》卷六一，《地理志四》。
⑤ 李思聪：《百夷传》。
⑥ 《元史》卷九一，《百官志七》。

府，宪宗三年收附，六年立上下二万户，至元七年，并二万户为大理路，领录事司一，县一，府二，州五，府领一县，州领二县。二府是永昌府、腾冲府，五州是邓川州、蒙化州、赵州、姚州、云南州。

蒙庆等处宣慰司都元帅府。下辖孟月路、木安府、孟杰府等。文宗至顺二年(1331 年)五月，孟月路为军民总管府[①]。泰定帝三年(1326 年)，“八百息妇蛮请官守，置木安、孟杰二府于其地”[②]。

乌撒乌蒙宣慰司。至元十三年(1276 年)，立乌撒路，十五年，为军民总管府，二十一年，改军民宣抚司，二十四年，升乌撒乌蒙宣慰司。辖茫部路、乌撒路、乌蒙路、东川路等军民万户府，辖境内有乌撒、阿头、易溪、易娘、乌蒙、閟畔、芒布、阿晟等部族。

罗罗斯宣慰使司兼管军万户府。至元十二年，其地曾置总管府五，州二十三。后改辖建昌、德昌、会川三路军民府。

临安广西元江等处宣慰司兼管军万户府。下辖临安、广西、元江、孟隆等路军民府，木朵路军民总管府，孟爱等甸军民府。其中，临安路领县二、千户一、州三。三州即宁州、石平州、建水州。广西路领师宗、弥勒二州。元江路内有步日、马笼等部。

曲靖等路宣慰司军民万户府。宪宗六年(1256 年)，立磨弥部万户。至元八年(1271 年)，改为中路。十三年，改曲靖路总管府。二十五年，升宣抚司。二十八年，“以云南曲靖路宣抚司所辖地广，民心未安，改立曲靖等处宣慰司管军民万户府以镇之”[③]。下辖曲靖路、普定路、普安路、征江路等。曲靖路领县一、州五，五州即陆凉州、越州、罗雄州、马龙州、沾益州。普定路

① 《元史》卷三五，《文宗本纪四》。
② 《元史》卷六一，《地理志四》。
③ 《元史》卷一六，《世祖本纪十三》。

本普里部，归附后改普定府。大德七年(1303年)，改为路。普安路本为东爨乌蛮居住地，爨蛮首领阿宋占据该地后，号于失部。宪宗七年(1257年)，内附后为于失万户，至元十三年，改为普安路总管府。至元十四年，立招讨司。十六年，改为宣抚司。二十二年，罢司为路。征江路，原为么、些蛮居住地，号罗伽部。宪宗四年(1254年)内附。六年以罗伽部为万户。至元三年，改万户为中路。十六年，升为征江路，领县三、州二，州即新兴州、路南州。

银沙罗甸宣慰司。辖木连路军民府等。

广南西路宣抚司。辖富州、安宁州、罗佐州等。

丽江路军民宣抚司。宪宗四年，立茶罕章管民官。至元八年，立宣慰司。十三年，改为丽江路，立军民总管府。二十二年，府罢，立宣抚司。领北胜府，顺州、蒗蕖州、永宁州、通安州、兰州、宝山州、巨津州等。

威楚开南宣抚司。宪宗六年，立威楚万户。至元八年，改威楚路，置总管府。领县二、州四，四州即镇南州、南安州、开南州、威远州。

金齿等处宣抚司。"其地在大理西南，兰沧江界其东，与缅地接其西。土蛮凡八种，曰金齿、曰白夷，曰僰，曰峨昌，曰骠，曰緳，曰渠罗，曰比苏"[①]。中统二年(1261年)，立安抚司统理各族。至元八年，分金齿、白夷为东西两路安抚使。十五年，改安抚为宣抚。二十三年，罢两路宣抚司，并入大理金齿等处宣抚司。其下立柔远、茫施、镇康、镇西、平缅、麓川六路总管府，以及南睒地区。

元政府对广西地区的经营，相对来说比较顺利。至元十三

① 《元史》卷六一，《地理志四》。

年(1276年)六月,元世祖忽必烈命阿里海牙统兵三万出征广西。南宋经略使马暨守静江(今广西桂林)。阿里海牙招降无效,遂发起猛烈进攻。尽管宋军进行了顽强抵抗,元军还是攻克静江。随后,阿里海牙"分遣万户脱温不花徇宾、融、柳、钦、横、邕、庆远,齐祖荣徇郁林、贵、廉、象,脱邻徇浔、藤、梧,皆下之。特磨王侬士贵、南丹牧莫大秀,皆奉表求内附"[①]。十四年三月,湖广行中书省言:"广西二十四郡并已内附,议复行中书省于潭州,置广南西路宣抚司于静江[②]。这标志着元政府在广西的统治地位正式确立。

广西在元代隶属湖广行省,位于该省的南部。元朝末年,发生红巾军起义,元政府为了巩固在广西统治地位,"置广西行中书省,以廉访使也儿吉尼为平章政事"[③]。

元政府在广西设立的管理少数民族事务的机构,主要是广西两江道宣慰司都元帅府。至元十三年,立广西道宣抚司。十四年,改宣慰司。十五年,为静江路总管府。二十八年,立左右两江宣慰司都元帅府。元贞元年(1295年),并左右两江宣慰司都元帅府为广西两江道宣慰司都元帅府,仍分司邕州。在广西两江道宣慰司之下,设路、府、州、县各级机构。具体情况是:静江路,领一司十县;南宁路,至元十三年,立安抚司,十六年,改为邕州路总管府兼左右两江溪洞镇抚,泰定元年(1324年),改为南宁路,领一司二县;浔州路,至元十三年置安抚司,十六年,改为总管府,领二县;柳州路,至元十三年置安抚司,十六年,改柳州路总管府,领三县。

---

① 《元史》卷一二八,《阿里海牙传》。
② 《元史》卷九,《世祖本纪六》。
③ 《元史》卷九二,《百官志八》。

广西两江道宣慰司都元帅府还辖有：庆远南丹溪洞等处军民安抚司，至元十三年，置安抚司，十六年，改庆远路总管府，大德元年(1297年)，中书省臣言："南丹州安抚司及庆远路相去为近，所隶户少，请省之"[1]，遂立庆远南丹溪洞等处军民安抚司，领五县。平乐府、郁林州、容州、象州、宾州、横州、融州、藤州、贺州等，所领县数目不等，也辖于广西两江道宣慰司都元帅府。

此外，海北海南道宣慰司所属的钦州路、廉州路，亦在今广西境内。钦州路至元十五年置安抚司，十七年，改总管府，领二县。廉州路至元十七年设总管府，领二县。

---

① 《元史》卷六三，《地理志六》。

第八章 明朝的治边机构

第一节 礼部、鸿胪寺等中央机构以及都司卫所等地方机构

元朝末年,中原内地爆发了轰轰烈烈的红巾军大起义,蒙古族贵族的统治迅速走向崩溃。元至正二十八年(1368年)正月,朱元璋在应天(今江苏省南京市)称帝,国号大明,建元洪武。不久,他改应天为南京。七月,朱元璋的北伐明军攻克通州(今北京市通州),元顺帝北逃上都(今内蒙古正蓝旗境内)。八月,北伐明军攻占大都,元朝灭亡。

明朝建立后,朱元璋通过对各地用兵和招抚,先后统一了全国大部分地区。明初的疆域,"东起朝鲜,西据吐蕃,南包安南,北距大碛,东西一万一千七百五十里,南北一万零九百四里"[①],在明朝的边疆地区,居住着汉族和数十个少数民族。在北部边疆,从东北到西北,居住着包括鞑靼、瓦剌、兀良哈在内的蒙古各部,女真各部,以及朝鲜、吉里迷、畏兀儿、哈萨克等族。在西部

① 《明史》卷四〇,《地理志一》。

边疆，居住着藏族。在西南部和南部边疆，居住着苗、瑶、黎、僮（壮）、白、越、回、水、罗罗（彝）、么些（纳西）、窝泥（哈尼）、布郎、独龙、蒙古、仡佬、仫佬、布衣、拉祜等族。明朝中央政府中以各种机构处理边疆少数民族事务。

明朝建立初期，曾采用元朝制度，在中央设中书省，由左右丞相总理吏、户、礼、兵、刑、工六部事务。由于朱元璋感到宰相权重，擅专威福，会造成上下蒙蔽，皇帝成为傀儡，便于洪武十三年（1380 年）罢掉丞相，将中书省的政务分归六部处理，而以各部尚书负责，侍郎佐助，各部尚书直接听命于皇帝。这样，皇帝既拥有了更多的权力，六部的职权和地位也有所提高。

明朝六部始置于洪武元年（1368 年），每部设尚书、侍郎、郎中、员外郎、主事等官。洪武六年，各部设尚书、侍郎各二人，十三年罢中书省、部秩提高后，每部设尚书、侍郎各一人，惟户部侍郎二人。每部分四属部，每属部设郎中、员外郎、主事各一人，不久增设侍郎一人。六部还各设司务厅，有司务二人。

明朝中央政府中的吏部管理边疆少数民族地区文职土司事务。吏部最初设总部、司勋、考功三属部，洪武十三年增设司封部，二十二年改总部为选部，二十九年定为文选、验封、稽勋、考功四清吏司。洪武三十一年（1398 年）增设文选司主事一人。正统十一年（1446 年）增设考功司主事一人。吏部中的文选司"掌官吏班秩迁升、改调之事"，验封司"掌封爵、袭荫、褒赠、历算之事"，边疆少数民族地区的文职土官袭封时，要由验封司"勘其应袭与否"，再"移文选司注拟"①。

明朝中央政府中的礼部负责处理边疆少数民族使者进京朝贡以及册封等有关事务。礼部最初设总部、祠部、膳部、主客部

① 《明史》卷七二，《职官志一》。

四属部，洪武二十二年改总部为仪部，二十九年改仪部、祠部、膳部为仪制、祠祭、精膳，主客仍旧，俱称清吏司。正统六年（1441年），增设仪制、祠祭二司主事各一人，又增设仪制司主事一人，专教习附马。弘治五年（1492年），增设主客司主事一人，提督会同馆。明代的礼部，“合典乐典教，内而宗藩，外而诸藩，上自天官，下逮医师、膳夫、伶人之属，靡不兼综”①。因此，处理边疆少数民族事务只是礼部的部分职责。礼部仪制司会同吏部奏请少数民族首领的诰命。礼部主客司分掌少数民族朝贡、接待、给赐等事，具体内容包括：边疆少数民族首领到京师朝贡，负责了解贡道远近、贡使人数、贡物多少等情况，以便确定中央政府应给予的迎送规模，宴请次数，庐帐大小，食品粗精，赏赉数额；清查贡品，并在内府登记造册，有附载货物，视货物多少给以币值；当边疆少数民族首领要求册封时，负责派人前往颁发封册，使命完成后，要把该地区的风土、方物以及颁册的具体情况奏报中央政府；负责向保护边塞有功的少数民族首领颁授敕印；查验边疆少数民族地区来使以及西南边疆朝贡土官的诰敕、勘籍，符合要求者准予入京，不合要求者禁止往来；当这些来使或土官返回时，以镂金敕谕和铜符相比令其还归；管束负责边疆少数民族来使的翻译人员，检查他们是否称职，有无泄露国家机密情况等。礼部精膳司分掌边疆少数民族使者、土官的宴飨和下程，宴有一次二次之分，下程有常例、钦赐之别。

明朝中央政府中的兵部管理边疆少数民族地区卫所和武职土司事务。兵部最初置总部、驾部、职方三属部，洪武十三年增设库部，变为四属部。二十二年改总部为司马部，二十九年定四属部为武选、职方、车驾、武库四清吏司。嘉靖十二年（1533

① 《明史》卷七二，《职官志一》。

年），增设职方司员外郎一人，万历十一年（1583年），增设车驾司主事一人。兵部中的武选司，“掌卫所土官选授、升调、袭替、功赏之事”。兵部中的职方司，“掌舆图、军制、城隍、镇戍、简练、征讨之事”①。边疆少数民族地区的土司和都司卫所，各统其官军及其部落，听征调、守卫、朝贡、保塞之令，以及不时修浚和阅视城池。

明朝中央政府中的提督四夷馆，管理和边疆少数民族地区有关的翻译事务。明朝初年设四夷馆，隶翰林院，选国子监学生学习翻译；宣德元年（1426年），兼选官民子弟，委官教习，学士负责课程考试。弘治七年（1494年），增设太常寺卿、少卿各一员为提督，四夷馆遂改隶太常寺。嘉靖年间，裁掉太常寺卿，只留少卿一人，掌译书等事。明朝自永乐五年（1407年）起，边疆少数民族地区进京朝贡日益增多，明政府特设蒙古、女直、西番、西天、回回、百夷、高昌、缅甸八馆，置译字生、通事等，负责语言文字的翻译。正德年间，因八百国兰者哥进贡，增设八百馆。万历年间，又增设暹罗馆。通事初隶通政使司，后归四夷馆。明初译字生很受器重，参加考试，与乡、会试额科甲一体出身，只是以后才成为杂流，他们在四夷馆工作，升转由鸿胪寺负责。

明朝中央政府中的鸿胪寺，负责边疆少数民族首领在京师活动的各种仪礼。吴元年（1367年），置侍仪司。洪武四年（1371年），定侍仪使，引进使，奉班都知，通赞、通事舍人。九年，改为殿庭仪礼司，设使一人，副三人，承奉一人，鸣赞二人，序十六人，九关通事使一人，副六人。十三年改使为司正，分左右司副各一人，增序班至四十四人，革掉承奉，增设司仪四人。二十二年，增设左右司丞四人。三十年，始改为鸿胪寺，设官六十

① 《明史》卷七二，《职官志一》。

二员。又设外夷通事,隶鸿胪寺。鸿胪寺设卿、左右少卿各一人,左右寺丞各一人。鸿胪寺下设:主簿厅,主簿一人。司仪、司宾二署,各设署丞一人,鸣赞四人,后增设五人。序班五十人,嘉靖三十六年(1557年)革八人,万历十一年(1583年)复设六人。边疆少数民族使者入京进贡,朝见皇帝和辞行,均由鸿胪寺官员引奏。司仪负责皇帝召见前各种仪礼的演习,司宾负责教跪拜仪节。

明朝中央政府中的行人司负责抚谕边疆少数民族首领。行人司设于洪武十三年(1380年),初设行人,左右行人。后改行人为司正,左右行人为左右司副,更设行人三百四十五人。二十七年(1394年),升品秩,以所任行人多孝廉人才,奉使大都不称旨,定设行人司官四十员,全部以进士任命。没有皇帝旨意,行人司官不得随意派遣。由此,行人职务才越来越被倚重。建文年间,行人司一度被罢免,而以行人隶鸿胪寺。明成祖朱棣继位后,又恢复了行人司在中央政府中的独立机构的地位。行人司设司正一人,左右司副各一人,行人三十七人。

明朝中央政府中的僧录司,负责管理边疆少数民族地区的宗教事务。西藏地区佛教盛行,教派众多,"有法王、佛子、大国师等封号"①。僧录司代表明朝中央政府对他们颁授印信。僧录司置于洪武十五年(1382年),设左右善世二人,左右阐教二人,左右讲经二人,左右觉义二人。在边疆少数民族地区,另设僧纲司,分掌僧录司事务,以精通经典、戒行端洁的人担任。

明朝中央政府中的五军都督府,管理边疆民族地区的都司卫所。明初设都督府,"掌军旅之事,各领其都司卫所,以达兵

① 《明史》卷七四,《职官志三》。

部”[1]。洪武十三年改都督府为五军都督府，分领在京各卫所，以及在外各都司卫所。每府设左右都督，都督同知，都督佥事。下属有经历司，设经历、都事各一人。

综上所述可知，明朝有关边疆少数民族事务是由中央政府中的一些机构分别负责处理的，在这些机构中，礼部负责的相对说来更多一些。

明朝管理边疆少数民族事务的地方军政机构，既有布政使司、府、州、县，又有都司卫所和土官。明朝洪武年间，即“置十三布政使司，分领天下府州县及羁縻诸司。又置十五都指挥使司，以领卫所番汉诸军，其边境海疆则增置行都指挥使司，而于京师建五军都督府，俾外都指挥使司各以其方附焉”[2]。布政使司即省。明朝在云南、广东、广西、福建等边疆和沿海地区均置布政使司。布政使司设左右布政使各一人，左右参政，左右参议，无定员。参政、参议因事添设，各省不等，附属机构有：经历司，设经历一人，都事一人。照磨所，设照磨一人，检校一人。理问所，设理问一人，副理问一人，提控案牍一人。司狱司，设司狱一人。库大使一人，副使一人。仓大使一人，副使一人。杂造局、军器局、宝泉局、织染局，各大使一人，副使一人。布政使掌一省之政，朝廷有德泽、禁令，承流宣播，以下于有司，省内各项重大事情，则上报于朝廷。参政、参议分守各道，及派管粮储、屯田、清军、驿传、水利、抚民等事。经历、都事典受发文移。照磨、检校典勘理卷宗。理问典刑名。

布政司以下为府，设知府一人，同知、通判无定员，推官一人。附属机构有：经历司，经历一人，知事一人。照磨所，照磨一

① 《明史》卷七六，《职官志五》。

② 《明史》卷四〇，《地理志一》。

人,检校一人。司狱司,司狱一人。知府掌一府之政,宣风化,平狱讼,均赋役,以教养百姓,并将府内情事上达于省。

府以下为州,设知州一人,同知,判官无定员。属官有吏目一人。知州掌一州之政。

州下为县,设知县一人,县丞一人,主簿一人。属官有典史一人。知县掌一县之政[①]。

都指挥使司,简称都司。“明以武功定天下,革元旧制,自京师达于郡县,皆立卫所。外统之都司,内统于五军都督府”[②]。洪武二十六年(1393年),明政府定天下都司卫所,其中辽东都司、奴儿干都司、云南都司、广西都司、福建都司,广东都司等,均在边疆或沿海地区。还有羁縻卫所,“洪武、永乐间边外归附者,官其长,为都督、都指挥、指挥、千百户、镇抚等官,赐以敕书印记,设都司卫所”[③]。“所部兵五千人为指挥,千人为千户,百人为百户,五十人为总旗,十人为小旗”。“度要害地,系一郡者设所,连郡者设卫。大率五千六百人为卫,千一百二十人为千户所,百十有二人为百户所”[④]。都指挥使司,设都指挥使一人,都指挥同知二人,都指挥佥事四人。附属有:经历司,设经历、都事。断事司,设断事、副断事、吏目各一人。司狱司,设司狱。仓库、草场,设大使、副使各一人。“都司掌一方之军政,各率其卫所以隶于五府,而听于兵部”。“经历、都事,典文移。断事,理刑狱”[⑤]。都指挥使及同知佥事,常以一人统司事,曰掌印,一人练兵,一人屯田,曰佥书,此外还负责巡捕、军器、漕运、京操、备御

① 以上参阅《明史》卷七五,《职官志四》。

② 《明史》卷八九,《兵志一》。

③ 《明史》卷九〇,《兵志二》。

④ 《明史》卷九〇,《兵志二》。

⑤ 《明史》卷七六,《职官志五》。

等杂务。

都指挥使司以下为卫指挥使司,设指挥使一人,指挥同知二人,指挥佥事四人,镇抚司,镇抚二人。附属有经历司,设经历、知事、吏目、仓大使、副使各一人。所辖千户所,多寡不等。卫指挥使负责一卫军政,将有情况上报都指挥使司,达于所隶都督府,再移兵部。佥事管理卫事。卫指挥使、佥事的具体工作还包括屯田、验军、营操、巡捕、漕运、备御、出哨、入卫、戍守、军器等杂务。

卫指挥使司以下为千户所,设正千户一人,副千户二人,镇抚二人。附属有吏目一人。一千户所辖十个百户所,有百户十人,总旗二十人,小旗百人。有关军政事务,卫下于所,千户督百户,百户下总旗、小旗,率其卒伍以听令。镇抚无狱事时管军,百户缺时代任。

明朝边疆少数民族地区的土官有:宣尉使司,设宣尉使一人,同知一人,副使一人,佥事一人。附属有经历司,设经历一人,都事一人。宣抚司,设宣抚使一人,同知一人,副使一人,佥事一人。附属有经历司,设经历一人,知事一人,照磨一人。安抚司,设安抚使一人,同知一人,副使一人,佥事一人。属官有吏目一人。招讨司,设招讨使一人,副招讨一人,属官有吏目一人。长官司,设长官一人,副长官一人,属官有吏目一人。蛮夷长官司,设长官一人,副长官一人。此外还有蛮夷官、苗民官及千夫长、副千夫长等官。军民府,土州、土县设官如府、州、县。

第二节　哈密卫及有关指挥佥事

明代西域即今新疆地区,居住着回回、蒙古、畏兀儿、哈萨克、布鲁特等少数民族,明政府通过遣使赐物,建立卫所,分封王

爵，设置官吏，加强了对这一地区的管辖。

明初，西域在察合台后王统治下，“各自割据，不相统属”。“地大者称国，小者止称地面”[1]。其中，主要的有哈密、于阗、别失八里、吐鲁番、哈什哈尔、火州、柳城等。

哈密，东去嘉峪关一千六百里，东北为鞑靼，北为瓦剌，西为吐鲁番及别失八里，是明政府通往西域的战略要地。洪武年间，明政府与哈密就已建立密切关系。洪武十三年(1380年)，都督濮英上奏提出“开哈梅里之路以通商旅”[2]，得到了明太祖朱元璋的赞同，洪武十四年，哈密回回阿老丁来朝贡马，明太祖诏赐文绮，并遣往畏吾儿地区进行招抚工作。洪武二十四年，哈密王兀纳失里遣使来朝，请在延安、绥德、平凉、宁夏等地开设马市。洪武二十五年，兀纳失里遣回回哈只哈里来朝贡马四十六匹，骡十六只，明太祖诏赐使者白金、文绮。明成祖朱棣即位后，明政府和哈密的关系有了进一步发展，永乐元年(1403年)，明成祖派遣使臣亦卜剌金等赍诏往哈密抚谕，并表示同意开设马市。于是，哈密安克帖木儿遂遣使马哈木沙浑都思等来朝，贡马一百九十匹，市易马四千七百四十匹。明政府全部收买，选良马十匹送御马监，其余的给了守边骑士。永乐二年六月，明政府封哈密安克帖木儿为忠顺王。同年十一月，安克帖木儿遣兀鲁思等来朝贡马谢恩。永乐三年三月，哈密头目遣使来朝，奏报忠顺王安克帖木儿死，明政府命礼部遣官赐祭，并命安克帖木儿兄子脱脱袭封忠顺王，赐印诰、玉带、文绮。永乐四年(1406年)三月，明政府决定设哈密卫，给印章，以其头目马哈麻火等人为指挥，千百户，镇抚，辜思诚哈只马哈麻为经历，周安为忠顺王长史，刘行

---

① 《明史》卷三三二，《西域传四》。

② 《明太祖实录》卷一三一，洪武十三年四月丁亥。

为纪善，以辅助脱脱。哈密卫是明政府在西域地方设立的行政和军事机构。明政府还谕示脱脱，凡部下头目可为指挥、千百户、镇抚者，具名上奏，以便授职。十一月，从脱脱之请，明政府命其头目六十阿里等十九人为都指挥、指挥、千百户等官。永乐九年，明政府又封哈密免力帖木儿为忠义王。此后，哈密忠顺王、忠义王的袭封，全部由明政府决定。地方头目为官吏也由明政府任命。

明政府对哈密非常重视，以其"为西域要道，欲其迎护朝使，统领诸番，为西陲屏蔽"①。"凡夷使入贡者，悉令哈密译语以闻"②。正因为哈密地位的重要，哈密遂成为鞑靼、瓦剌、吐鲁番等争夺的对象。永乐年间，鞑靼、瓦剌都曾一度控制哈密，只是由于受到明政府的斥责，方才退出。正统年间，瓦剌再次控制了哈密，甚至也先死后，其弟任还率领人马迁往哈密，瓦剌平章拜亦撒哈也率众屯聚哈密城中。成化年间，吐鲁番阿力速檀（苏丹）占据了哈密。成化十八年（1482 年），哈密都督罕慎虽然一度收复哈密，但是弘治元年（1488 年），吐鲁番阿黑麻速檀又重新占据了哈密。后来，明政府以限制贸易和减少赏赐的办法对吐鲁番施加压力，阿黑麻才在弘治四年（1491 年）退出哈密，并把哈密卫金印交给了明政府。明朝后期，国力衰微，哈密再次为吐鲁番控制。明末，随着察合台后王的没落与和卓的兴起，天山以南包括哈密地区，便为和卓势力所控制。

于阗，东北去嘉峪关六千三百里，永乐年间和明政府关系密切。永乐四年（1406 年）七月，于阗遣使臣满剌哈木撒丁来朝贡方物，确立了对明中央政府的依附关系。明政府赐以白金、钞

① 《明史》卷三二九，《西域传一》。

② 许进：《平番始末》卷上，《译语以闻》。

币。其使臣返回时,明政府命指挥神忠毋撒等赍玺书同行,赐于阗头目织金、文绮。永乐六年(1408 年),于阗头目打鲁哇亦不剌金再次派满剌哈木撒丁朝京贡玉璞,明政府又赐以钞币,并命指挥尚衡等赍书币往劳。永乐十二年,明政府派吏部陈诚出使于阗。永乐十八年,于阗偕哈烈、八答黑商等朝京贡马,明政府命参政陈诚、中官郭京敬等报以彩币。永乐二十年,于阗又派使朝京贡美玉,明政府赐赉有加。永乐二十二年,于阗使者陕西丁来朝贡马及方物,明政府赐钞币,设宴遣还。仁宗朱高炽即位后,由于采纳了给事中黄骥"不复使西域"的建议,于阗对明政府"贡使亦渐稀"[①]。尽管如此,直到万历年间,于阗仍向明政府"入贡"[②]。

别失八里,东南距嘉峪关三千七百里,南接于阗,北连瓦剌。洪武二十一年(1388 年),明朝大将军蓝玉军征讨鞑靼,至捕鱼儿海(今贝尔湖),俘获撒马儿罕(即帖木儿汗国)商人数百名。明太祖朱元璋命把这些商人送还撒马儿罕,中途经过别失八里,别失八里王黑的儿火者遂遣千户哈马力丁、百户斡鲁撒罕等,来朝贡马十一匹、海青一,在洪武二十四年七月抵达京师,明太祖诏赐黑的儿火者彩缎十表里,哈马力丁二表里,银一百两,斡鲁撒罕等各二表里,银十两,钞十锭,从者各银五两,钞五锭[③]。同年九月,明太祖命主事宽撤、御史韩敬、评事唐钲出使西域,并携有给黑的儿火者的诏书。

明成祖朱棣即位后,遣官赍玺书彩币出使别失八里。不久,黑的儿火者死,子沙迷查干嗣位。永乐二年(1404 年),沙迷查

① 《明史》卷三三二,《西域传四》。

② 《明史》卷三三二,《西域传四》。

③ 《明太祖实录》卷二一〇,洪武二十四年七月癸丑。

干遣使木写非儿等来朝,贡玉璞、名马。明政府赐木写非儿等白金、彩币。当时,哈密忠顺王安克帖木儿为鞑靼可汗鬼力赤毒死,沙迷查干率军征讨鬼力赤,明成祖嘉其义勇,于永乐三年四月,遣使以彩币赐沙迷查干,并敕令其与哈密嗣忠顺王脱脱和睦。永乐四年,沙迷查干遣使朝京入贡,明政府命鸿胪寺丞刘帖木儿赍敕币劳赐,与使者同行。同年秋冬及永乐五年夏,沙迷查干多次遣使进京朝贡,还谈到撒马儿罕本是其先世故地,请求明政府派兵帮助收复。明成祖命中官把太、李达以及刘帖木儿赍敕沙迷查干要"审度而行,勿轻举"[1],不久,沙迷查干死,其弟马哈麻嗣位。永乐六年,明成祖命把太再次出使别失八里,一方面往祭沙迷查干,一方面赏赐马哈麻。永乐八年,明政府派人出使撒马儿罕,中途受到马哈麻隆重款待。永乐九年,马哈麻又派人朝京贡名马、文豹。永乐十三年,马哈麻死,从子纳黑失只罕嗣位,并派人向明政府告丧。永乐十四年,明政府命给事中傅安及中官李达前往吊祭,并封嗣子纳黑失只罕为王,又赏赉文绮、弓刀、甲胄。永乐十五年,纳黑失只罕嫁女撒马儿罕,遣人入京师,请求明政府以马市妆奁。明政府命中官李信等以绮、帛各五百匹相助。永乐十六年二月,别失八里头目速哥、克剌满剌等来朝贡方物,并奏报纳黑失只罕为从弟歪思所杀,歪思徙部落西迁,更名为亦力把里。明政府命速哥为右军都督佥事,克剌满剌为指挥佥事,均赐诰命冠服、金带、彩币。

歪思西迁至伊犁河流域、更名亦力把里后,与明政府关系仍然十分密切。明政府承认他为亦力把里王,并遣中官杨忠等往赐弓刀、甲胄及文绮、彩币,属下头目忽歹达等七十余人也都受到明政府赏赐。宣德、正统年间,歪思王不断遣使向明政府朝

---

① 《明史》卷三三二,《西域传四》。

贡,明政府也不断遣使赐以钞币。宣德二年(1427 年)七月,明政府命歪思王遣来正使马黑麻迭力迷失为指挥佥事,副使马黑乩纳速儿剌为正千户,俱赐诰命冠带。不久,歪思死,子也先不花继位,对明政府仍贡使不断。正统十年(1445 年),也先不花死,也密力虎者嗣王位。同年三月,明政府命亦力把里使臣马黑为副千户,速来蛮为百户,九月,又命亦力把里使臣捏者舌为副千户,失哈里赛夫丁为百户,牙忽哈为镇抚。天顺五年(1461 年)四月,明政府命亦力把里等处地方使臣虎歹乩儿的袭父指挥同知,升指挥同知虎都帖木儿为指挥使,指挥佥事哈马里丁为指挥同知。成化元年(1465 年),明政府接受礼官姚夔等定西域朝贡期奏议,令亦力把里三岁、五岁一贡,使者不得过十人。此后,亦力把里对明政府的朝贡日渐稀少。不久,亦力把里逐渐分成为东西二部,东部以吐鲁番为中心,西部以喀什噶尔为中心,统治者仍是察合台宗王的后裔。

吐鲁番,东距嘉峪关二千六百里,去哈密千余里,永乐四年,明政府遣官出使别失八里,经过吐鲁番,赐其头目彩币。于是,吐鲁番万户赛帖木儿遣使贡玉璞,永乐五年到达京师。永乐六年,吐鲁番僧清来率徒法泉等朝贡到达京师。明政府授清来为灌顶慈圆智普通国师,徒弟七人都授为吐鲁番僧纲司官,并给予丰厚赏赐。从此,清来徒众贡名马、海青及他物不断,明政府亦多次遣官前往奖劳。

永乐二十年,吐鲁番头目尹吉儿察为别失八里歪思逐赶,走归京师,明政府命为都督佥事,遣还故土。洪熙元年(1425 年)和宣德元年(1426 年),尹吉尔察两次率部落来朝,明政府均给予丰厚赏赐。不久,尹吉尔察死,宣德三年,其子满哥帖木儿来朝;此后,吐鲁番城都督锁恪弟猛哥帖木儿来朝贡马,被明政府命为指挥佥事。

景泰初年，吐鲁番势力渐强，其头目也密力火者遂称王。景泰三年（1452 年），也密力火者偕妻及部下头目各遣使入贡。天顺三年（1459 年）再次入贡。明政府封其使臣为官达二十余人，还先后派遣指挥白全、都指挥桑斌等出使吐鲁番。天顺六年六月，明政府又命吐鲁番王使臣来郎为指挥使，指挥佥事马黑麻迭力迷失为指挥同知。

成化元年（1465 年），明政府采纳礼官姚夔奏议，决定吐鲁番三年或五年一贡，贡使不得过十人。成化五年，吐鲁番遣使朝贡，吐鲁番头目阿力自称速檀，奏求海青、鞍马、蟒服、彩币、器用，明政府以所要物品多为禁物，没有全部同意，只赐彩币、布帛。成化六年，吐鲁番贡使奏求忽拨思筝、鼓罗、靴镫、高丽布等物，明政府未能应允。

成化九年春，吐鲁番王阿力速檀率军攻破哈密城，此后又陆续占领了明朝在嘉峪关外的十一座城池。成化十四年，阿力死，其子阿黑麻嗣为速檀。弘治四年（1491 年），在明政府采取了相应措施后，吐鲁番王把十一座城池及哈密卫金印还给明政府。这些前已述及。这里应当指出的是，吐鲁番在占领哈密期间，仍遣使向明政府朝贡，贡文中写道："吐鲁番地面满剌马哈麻叩头奏：奴婢是速檀阿力王的使臣，往来进贡年久，加升千户职事。有我王说，今差你们去进贡文书。仰望大明皇帝好名声地方安稳。得了哈密城池印信，照例进贡。因此专差奴婢赴京叩头，乞望重重赏赐"①。吐鲁番王向明政府朝贡，直至天启六年（1626 年）仍在继续②。

哈什哈尔亦称哈实哈儿，东去嘉峪关四千四百里。永乐六

① 《高昌馆课》第四一篇。

② 《明熹宗实录》卷七三，天启六年六月壬子。

年,明政府派内官把太、李达等赍敕往谕,令开通道路,凡遣使往来行旅经商,一从所便,并赐其头目彩币。哈什哈尔遂接受明政府敕命。永乐七年,哈什哈尔回回马哈麻来朝,贡马,明政府赐袭衣、彩币。永乐十一年,哈什哈尔再次遣使朝贡。宣德六年,哈什哈尔头目马麻板吉来朝,明政府赐钞、彩币等。天顺七年(1463年),明政府派指挥刘福、普贤前往哈什哈尔。此后,哈什哈尔贡使遂不常至。

火州,又名哈剌,东去嘉峪关二千五百里,永乐三年,火州回回满剌乞牙木丁等来朝,贡马及方物,明政府赐钞币、袭衣。永乐四年,明政府命鸿胪丞刘帖木儿护别失八里使者归,经过火州,遂赐火州王子哈散彩币。永乐五年、六年、七年、十一年,火州王都曾遣使到京师,或贡马,或贡玉璞及方物,明政府赐钞币、袭衣不等。永乐十一年秋,明政府命陈诚、李暹等以玺书、文绮、纱罗、布帛前往火州抚慰。永乐十三年冬,火州遣使随陈诚等来朝。明政府还任命火州头目为官吏,史料记载:火州地面千户亦思麻因叩头奏:奴婢是安定卫所管的头目,在边效力年久,未蒙升赏,羊儿年,吐鲁番抢掠,也曾效力。仰望天皇帝怜悯,照例加升都指挥职事,奴婢在边好用心补报[①]。正统十三年(1448年),火州再次遣使朝贡。此后火州遂为吐鲁番所并。

柳城,一名鲁陈,又名柳陈城,东去嘉峪关二千四百余里。永乐四年,刘帖木儿出使别失八里,经过柳城,赐柳城头目彩币。永乐五年,柳城万户瓦赤剌遣使朝贡。永乐七年,明政府官员傅安从西域归朝,柳城头目遣使随傅安朝贡,明政府赏赐绮帛。永乐十一年夏、冬,柳城使白阿儿忻台以及万户观音奴遣人分别朝贡。永乐二十年,柳城头目两次向明政府贡羊二千只。正统五

① 《高昌馆课》第八〇篇。

年、十三年，柳城两次遣使朝贡京师，此后为吐鲁番所并，遂不再来朝。

第三节 和宁王、顺义王、顺宁王、贤义王和安乐王

元顺帝托欢帖木儿北徙之后，蒙古贵族仍然有一定的军事实力。他们企图卷土重来，恢复在中原内地的统治地位。这样，在明初的几十年里，明政府和蒙古贵族之间不断发生战争。随着对明战争的失败，蒙古大汗权威日益衰落，原为大汗藩臣的一些蒙古封建主乘机扩充实力。从永乐初年起，蒙古开始分为三大部，除东北边疆地区的兀良哈外，在北疆地区，主要是鞑靼和瓦剌。

鞑靼游牧于漠北和漠南地区，其首领为元室后裔，被看作蒙古正统。永乐元年(1403 年)，明成祖朱棣诏谕鞑靼可汗鬼力赤以及太师右丞相马儿哈咱、太傅左丞相也孙台、太保枢密院知院阿鲁台等，表示"今天下大定，薄海内外，皆来朝贡，可汗能遣使往来通好为一家，使边城万里烽堠无警，彼此熙然，共享太平之福，岂不美哉"[①]。永乐四年，明成祖又派遣忽都帖木儿答剌罕诏谕阿鲁台。永乐五年，阿鲁台遣回回哈费思来朝，且奏求药，明成祖命太医院，如所奏赐之。永乐七年，明成祖派给事中郭骥出使鞑靼，被鞑靼可汗本雅失里杀死。明政府遂派淇国公丘福为大将军，率十万骑兵征讨鞑靼。丘福轻敌中计，全军覆没。永乐八年，明成祖亲自率军五十万征讨鞑靼。鞑靼"众溃散，君臣

① 叶向高:《四夷考·北虏考》。

始各为部"[1]。本雅失里西逃瓦剌被杀。阿鲁台内外交困,表示"愿输诚内附"[2]。明政府遂封阿鲁台为和宁王,授其部下忽鲁秃等二千九百六十二人为都督、都指挥、千百户、镇抚等官。后来,明政府又授阿鲁台之子也先孛罗为右军都督,也速不花等一百二十九人为都指挥使、指挥、千百户。这样,明朝中央政府通过敕封阿鲁台为王,其部下为官,加强了对鞑靼地方政权的管辖。

永乐朝后期,明政府和鞑靼之间发生过几次战争,鞑靼力量大为削弱。此外,鞑靼和瓦剌之间也战争不断。宣德九年(1434年)阿鲁台死后,鞑靼为瓦剌所控制。此后直至成化十五年(1479年),鞑靼部在达延汗领导下,力量才有所恢复,达延汗不仅击败了瓦剌,而且通过一系列战争,还统一了蒙古各部。达延汗承认对明朝中央政府的依附关系。他即汗位不久,便多次遣使到北京朝贡。弘治初年,明政府规定,达延汗朝贡"许一千一百名入关,四百名入朝"[3]。由于达延汗致力于和明政府"通和好"[4],鞑靼在漠南地区得到了较大发展。正德十二年(1517年)达延汗死后,蒙古再度陷于分裂状态。其中鞑靼本身也分裂为漠南蒙古和漠北喀尔喀蒙古两大集团。

嘉靖年间,随着蒙古汗位的日益衰落,漠南蒙古右翼土默特万户封建主达延汗孙俺答力量日益强大,史称俺答汗,俺答汗也承认对明朝中央政府的依附关系,多次提出遣使入贡的要求。嘉靖二十六年(1547年),俺答汗向明政府表示"请为外臣,朝请

---

① 《明史》卷三二七,《鞑靼传》。

② 《明史》卷三二七,《鞑靼传》。

③ 《明孝宗实录》卷一八,弘治元年九月癸卯。

④ 《明孝宗实录》卷一八,弘治元年九月乙丑。

瓯脱,给耕具食力"[1]。他还告诫属部:"若等过塞上,敢犯塞上秋毫者,听若等夺其穹庐及马牛羊"[2]。由于明朝中央政府限制贸易的错误政策,俺答汗的合理要求未能实现,致使明政府和鞑靼长达二十余年处于战争状态,直到隆庆年间,这种情况才发生根本性变化。当时,明政府以张居正等人革新政治,清除积弊。张居正等认识到"华夷交困,兵连祸结"的恶果,主张"一容通贡,各遂保全"[3],隆庆四年(1570 年)十一月,俺答汗再次上疏明政府,表示"愿为外臣,贡方物",并正式提出"请王封"[4]。隆庆五年三月,明政府同意了俺答汗的请求,封他为顺义王,授其属下黄台吉、老把都为都督同知,宾兔等为指挥同知、佥事及千百户等职,总计六十余名,都颁给敕书[5]。隆庆六年明政府又授鄂尔多斯济农所部四十余人都督等职。俺答汗被明朝中央政府封王后,在贡表中写道:"北狄封顺义王臣俺答等谨叩头百拜奏谢。大明仁圣皇帝陛下,方今普天率土,天朝皇明为尊,实上天之元子,为华夷之正主,九夷八蛮,各受封赏"[6]。"领封顺义王臣俺答稽首顿首,谨奏为进贡事。隆庆五年,荷蒙大明隆庆仁圣皇帝封臣王位……臣与各枝头领达子,分守边疆,已经十年,永为遵守,夷众各得安生,贡市久远"[7]。他还"以大明律绳其下"[8]。万历九年十二月(1582 年 1 月),俺答汗病逝,明朝中央政府决定

---

① 冯时可:《俺答前志》,《明经世文编》卷四三四。
② 《万历武功录》卷六,《俺答列传上》。
③ 王崇古:《确议封贡事宜疏》,《明经世文编》卷三一七。
④ 《万历武功录》卷九,《俺答列传下》。
⑤ 《明穆宗实录》卷五五,隆庆五年三月壬子。
⑥ 《北狄顺义王俺答等臣贡表文》。
⑦ 《万历八年俺答贡表》。
⑧ 《全边略纪》卷二。

由其长子黄台吉即汗位,嗣封顺义王,俺答汗的夫人钟哈屯(三娘子)被封为“忠顺夫人”。此后三十余年,漠南蒙古右翼和明政府一直保持友好密切关系。

万历三十二年(1604 年),漠南蒙古左翼首领、达延汗七世孙林丹继承了蒙古大汗位,林丹汗力图统一蒙古各部。但是,这时东北边疆地区女真人努尔哈赤势力日渐强大。为了对抗努尔哈赤建立的后金政权,林丹汗接受明政府岁赐。由于明朝力量日渐衰落,后金(清)力量日渐强大,林丹汗又得不到蒙古各部的支持,到崇祯七年(1634 年),漠南蒙古各部终于全部归附了崛起于东北的清(后金)政权。漠北喀尔喀蒙古也和清建立了密切联系。这样,明政府最终丧失了对漠南蒙古和漠北喀尔喀蒙古的管辖权。

瓦剌游牧于漠西地区,其首领本为蒙古大汗的臣属,和鞑靼有姻亲关系。元朝灭亡后,“其强臣猛哥帖木儿据之。死,众分为三,其渠曰马哈木,曰太平,曰把秃孛罗”[①]。明成祖朱棣即位后,曾遣使宣谕瓦剌。永乐初年,又多次派遣镇抚答哈帖木儿等往谕瓦剌,还赐给马哈木等文绮。永乐六年,马哈木等遣使暖答失等随亦剌思来朝贡马,并请求敕封。永乐七年夏,明朝中央政府封马哈木为顺宁王,太平为贤义王,把秃勃罗为安乐王,均赐给印诰。从永乐八年起,瓦剌每年都向明朝中央政府贡马谢恩。明政府通过封王加强了对瓦剌的管辖。

永乐十年,马哈木上书明政府,一方面声称要献故元传国玺,一方面又强调瓦剌参加了对鞑靼的战争,从明政府征战有功,请加赏赉;瓦剌士马强盛,请给军器。明政府未予理睬。永乐十一年,马哈木扣留了明朝使臣,并多所请索,受到明政府谴

① 《明史》卷三二七,《瓦剌传》。

责。于是，马哈木等拥兵饮马河（今克鲁伦河），扬言袭击鞑靼阿鲁台，实则要进攻明朝。永乐十二年，明成祖率军亲征，在忽兰失温（今蒙古国乌兰巴托东）击败瓦剌军。永乐十三年春，马哈木贡马谢罪，归前所留使。不久，马哈木病死，子脱欢经明政府同意袭顺宁王。脱欢立成吉思汗后裔脱脱不花为可汗，自为太师。脱欢时期，明政府封瓦剌一百多名首领为百户、千户、指挥使、都指挥使、都督、同知以及国师、都纲等职。宣德元年（1426年）太平死，其子捏烈忽经明政府敕封袭贤义王爵。正统四年（1439年），脱欢死，其子也先袭太师位。也先时期，瓦剌受明政府敕封的大小首领更多，竟达三百五十余人，甚至也先丢失了明政府授予他祖父的驼纽金印，也请求补发。

也先统治时期，瓦剌力量日渐强大，“漠北东西万里，无敌与之抗者”[①]。于是，也先滋生了重建“大元一统天下”[②]的野心，同时，也为了从中原内地获得更多的生产和生活必需品，便挥戈所向直指明朝。当时，明朝统治者日益腐败，对瓦剌又采取了限制贸易政策，结果，正统十四年（1449年）秋，瓦剌军击败明军，发生“土木之变”，明英宗朱祁镇被俘。此后，瓦剌军进攻北京等地受挫，也先部下又“皆欲讲和”[③]，“咸愿和好”[④]。于是，景泰元年（1450年）八月，明英宗被送回北京。不久，也先也遣使至京，恢复了和明政府的朝贡关系。景泰五年，瓦剌统治集团发生内讧，也先被杀，部属分散。其妻者密失哈屯和长子火儿忽答孙楚王等率众牧居干赶河（今札布汗河）附近，其弟伯都王，侄兀忽纳

---

① 《明英宗实录》卷一九四，正统十二年正月庚辰。

② 谷应泰：《明史纪事本末》卷三二。

③ 《明英宗实录》卷一九二，景泰元年五月辛未。

④ 李实：《北使录》。

等投奔哈密也先姐即忠顺王之母弩温笑失里，其次子阿失帖木儿则率多数瓦剌部众游牧漠北。这时的瓦剌各部仍与明政府有密切关系。天顺三年(1459 年)，明政府升也先弟伯都王使臣指挥佥事，失剌力为指挥同知，命克失秃王使臣把秃孛罗为都督佥事[①]，天顺五年，明政府又命伯都王为都督佥事，兀忽纳为指挥佥事。

成化二年(1466 年)，明政府授阿失帖木儿属下兀纳哈等五十余人官职，并赐冠带[②]，瓦剌首领除接受明政府敕封外，还不断遣使向明政府朝贡。

与此同时，瓦剌与鞑靼的战事不断发生。成化二十二年(1486 年)和弘治三年(1490 年)，达延汗两次战败瓦剌，迫使瓦剌西迁天山北路。嘉靖初年，明朝大臣桂萼在奏疏中曾写道："北山后为瓦剌子"[③]。魏焕在《皇明九边考》中也提到"瓦剌环绕北山"[④]。按，此处北山指哈密北山，即天山山脉的东段[⑤]。明朝末年，瓦剌最后演变为准噶尔、和硕特、杜尔伯特、土尔扈特四部。明政府最终失去了对他们的管辖权。

明政府通过封王管辖北疆与瓦剌蒙古，一般来说，这种管辖含有不稳定因素。这是因为，鞑靼与瓦剌虽然承认明政府是中央政权，是华夷正主，但是，他们各自又都是地方政权，代表不同统治集团的利益。当这种利益发生冲突趋于尖锐时，往往导致

---

① 《明英宗实录》卷三〇六，天顺三年八月庚戌。

② 《明宪宗实录》卷三七，成化二年十二月丁未。

③ 桂萼：《进哈密事宜疏》，《明经世文编》卷一八一。

④ 魏焕：《皇明九边考》卷九，《甘肃镇·边夷考》，图立北平图书馆善本丛书第一集。

⑤ 参考杜荣坤、白翠琴：《西蒙古史研究》，第 129—130 页，新疆人民出版社 1986 年版。

战争的爆发,而战争期间,明政府的管辖权就失去了效力,此外,鞑靼与瓦剌之间频繁发生战争,一定程度上也影响了明朝中央政府对这两部蒙古的管辖。

第四节　辽东都司和奴儿干都司

明朝东北边疆地区,除汉族以外,还居住着女真、蒙古等少数民族,女真族分布在松花江、乌苏里江流域和黑龙江中下游广大地区。从明朝初年起,女真族人逐渐南迁,形成了建州、海西、东海三大部。建州女真分布在抚顺以东,以浑河流域为中心,东到长白山东麓和北麓,南到鸭绿江边。海西女真分布在辉发河流域,北到松花江中游大曲折处。东海女真分布在建州、海西女真以东和以北的广大地区,大体上从松花江中游以下,到黑龙江流域,东达大海。

在松花江、嫩江和辽河流域,居住着蒙古族。元朝灭亡以后,这些地方的蒙古族归附了明朝,原来居住在贝加尔湖东西广大森林中的兀良哈蒙古诸部,渐渐迁移到嫩江流域,东南到达潢水以北地区。元朝时居住在黑龙江下游一带的蒙古人,其后裔明朝时多继续居留该地,明朝中叶以后,作为当时蒙古三大部之一的鞑靼蒙古的一部分迁移到东北边疆的西部地区。

此外,库页岛上生活着苦兀人,明代又称“苦夷”。还有朝鲜族人、吉里迷人等其他少数民族,也生活在明朝东北边疆地区。

明朝建立之初,东北边疆广大地区还被故元的官员势力控制着。元将哈剌张“屯驻沈阳古城”,高家奴“固守辽阳山寨”,也先不花“驻兵开原”,刘益屯兵“得利赢城”(今辽宁省复县东北得利寺镇),纳哈出拥兵数十万,盘踞金山(今辽宁省开原西北)。

他们“彼此相依，互为声援”[1]。为了粉碎故元势力，统一东北边疆地区，朱元璋采取招抚和用兵两手政策。洪武三年（1370年），朱元璋派人“赍诏宣谕辽阳等处官民”[2]。四年，“元辽阳行省平章刘益，以辽东州郡地图并籍其钱粮兵马之数”投归明朝[3]。此后，“鲸海千户速哥帖木儿，木答哈千户完者帖木儿，牙兰千户皂化，自女真来归”。“海西右丞相阿鲁灰，遣人至辽东，愿内附”[4]。二十年（1387年），明政府出兵二十万，以冯胜、傅友德、蓝玉等人为统帅，出征纳哈出。纳哈出孤立无援，所部二十余万人被迫投降，“羊马驼驴辎重亘百余里”[5]。后来，明政府又出兵松花江、捕鱼儿海（今贝尔池），击败了元顺帝孙脱古思帖木儿的势力。至此，明朝初步统一了东北边疆地区。明政府设立辽东都司和奴儿干都司，管辖东北边疆各民族。

明政府在统一东北过程中，即开始设立管理机构。洪武四年，明政府置辽东卫指挥使司，授刘益为指挥同知。又“置定辽都卫指挥使司，马云、吐旺为都指挥使，吴泉、冯祥为同知，王德为佥事，总辽东诸卫兵”[6]，以辽阳为定辽都卫指挥使司治所。八年，“诏各都卫并改为指挥使司”[7]，定辽都卫指挥使司遂改为辽东指挥使司，简称辽东都司，属左军都督府。辽东都司的设立，与明政府管理东北边疆少数民族有密切关系，这在多种史书

① 《明太祖实录》卷六六，洪武四年六月壬寅。

② 《辽东志》卷八，辽海丛书本。

③ 《明太祖实录》卷六一，洪武四年二月壬午。

④ 《明太祖实录》卷一四二，洪武十五年二月壬戌；卷一五三，洪武十六年三月己亥。

⑤ 《明史》卷一二九，《冯胜传》。

⑥ 《明太祖实录》卷六七，洪武四年七月辛亥。

⑦ 《明史》卷七六，《职官志五》。

中都有明确记载。有的说:"辽防为难者,北于属夷,东于高丽,而又渡海归内地,故不设州县,编民一以卫所制之者,万户管千,千户管百,节制易明,逃跳可稽也。故不加有司,设巡检,恃其卫所以束伍耳"①。也有的说:"我国家混一函夏,奄有万方,穷陬遐壤,咸置长吏,星分棋列,遍于寰宇,乃辽独划去州邑,并建卫所而辖之都司,何哉?边鄙瓯脱之俗,华夷杂糅之民,迫近胡俗,易动难安,非可以内地之治治之也"②。还有的说:"辽东为燕京左臂,三面濒夷,一面阻海,山海关限隔内外,亦形胜之区也。历代郡县其地,明朝尽改置卫,独于辽阳、开原设安乐、自在二州,以处内附夷人"③。

辽东都司管辖的范围,"东至鸭绿江五百六十里,南至旅顺海口七百三十里,西至山海关一千一十五里,西北至大宁废卫八百六十里,东北至建州卫七百九十里"④ 在辽东都司辖区内,明政府共设二十五卫,二州,具体是:三万卫、辽海卫、铁岭卫、沈岭卫、沈阳中卫、广宁卫、广宁中卫、广宁左卫、广宁右卫、广宁左屯卫、广宁中屯卫、义州卫、广宁后屯卫、广宁右屯卫、广宁前屯卫、宁远卫、定辽中卫、定辽左卫、宁辽右卫、宁辽后卫、定辽前卫、东宁卫、海州卫、盖州卫、复州卫、金州卫、自在州、安乐州。

辽东都司管辖的具体事务主要有:

管理屯田。明朝建立后,为了恢复生产,发展经济,巩固边防,非常重视卫所兵士的屯田。朱元璋曾谕令"天下卫所,督兵屯种",以期"兵农兼务,国用以舒"⑤。他对辽东都司辖区的屯

---

① 顾炎武:《天下郡国利病书》卷一一五,《边备》。

② 毕恭、李辅:《全辽志叙》。

③ 顾炎武:《天下郡国利病书》卷一一五,《边备》。

④ 顾祖禹:《读史方舆纪要》卷三七;《辽东志》卷一。

⑤ 《明太祖实录》卷一九三,洪武二十一年八月丁丑。

田格外重视，要求每年五七月报禾苗生长情况，十月报收获情况[①]。辽东都司的屯田始于洪武七年，由屯军耕种。屯田的管理组织系统和卫所的组织系统相同。卫中屯田由佥事管理，卫以下由千户、百户负责。此外，还设“管屯把总”[②]，加强对屯田的管理。在生产组织方面，以屯为单位，一屯由若干人或户组成。屯的基层组织是屯田百户所。有的地方几个屯合为一堡，称为屯堡。辽东屯田取得了一定成效，从洪武朝至永乐朝，开垦屯田二万五千三百余顷，产粮七十一万六千余石[③]。宣德年间，辽东屯军已达四万五千四百人[④]。正统初年，屯田额为三万一千六百二十顷，额粮三十六万四千九百石[⑤]。

管理马市贸易。明政府为了加强对东北边疆各少数民族的统治，促进辽东地区的经济发展，还在开原、广宁、抚顺等地设置定期的贸易市场，与女真、蒙古等少数民族进行贸易，人们一般称之为“马市”。永乐三年(1405 年)，福余卫蒙古族希望到内地货马，明政府谕令辽东都司“就广宁、开原择水草便处立市，俟马至，官给其值，即遣归”[⑥]。永乐四年三月，广宁、开原马市贸易开始。此后，抚顺、清河、叆阳、宽甸等处亦增设马市贸易。明政府对马市贸易非常重视。在管理方面有严格规定，“各夷将马匹物货赴官验收入市交易，不许通事人等将各夷侮弄亏少马价及偷盗货物，亦不许拨置夷人以失物为由诈骗财物”[⑦]。为了使马

① 《明太祖实录》卷一九三，洪武二十一年八月丁丑。
② 《明神宗实录》卷三五〇。万历二十八年八月辛未。
③ 《明宪宗实录》卷二四四，成化十九年九月戊申。
④ 《明宪宗实录》卷二四四，成化十九年九月戊申。
⑤ 《辽东志》卷三。
⑥ 《明元清系通纪》卷一。
⑦ 《辽东志》卷三。

市贸易顺利进行，明政府规定货物入市要经过指定关口，同时设有管理机构。辽东都司在开原设有“提督马市公署”，公署下设“马市官”，对马市贸易进行监督管理。此外，明政府还规定，各少数民族首领前来马市贸易，须持中央政府颁发的敕书，由马市官进行检查。凡敕书不合要求的，要给以惩处。马市分官市和私市两种形式。官市指明政府和各少数民族间的贸易，私市指各族人民之间的买卖。在官市中，明政府出售各少数民族需要的生活资料，而买进马匹、皮革等军事用品，即“彼得食用之物，我得攻战之具”①。在私市中，交易的物品比较广泛。明代前期，明政府对马市交易中征收的货物税较轻，从而促进了马市贸易的发展。明朝中叶以后，由于统治阶级的腐败，镇边将领的贪诈，辽东马市贸易渐趋破坏。

管理驿站，为了加强对东北边疆各少数民族的统治，明政府在辽东地区设驿站。明代辽东驿站以辽东都司治所辽阳为中心，一条南行通往旅顺口，总计十二站；一条西南行到达山海关，总计十七站，经山海关再通达北京；一条北行通往开原，总计五站；一条东南行到达九连城，总计七站。明代驿站设有驿兵，以及轿夫、船车和马驴牛，数目依各站具体情况而定，多者有马八十匹，少者五匹。驿站的任务，主要是飞报军务，传达文移，运送贡赋赏赐等。驿站的管理，在中央政府中属于兵部车驾清吏司，在地方政府中属于布政使与按察使。明代辽东地区的驿站，实际上是由辽东都司及其所属卫所直接管理的。明政府还在辽东都司之下设立“夷人馆”、“朝鲜馆”等，以保证在处理少数民族事务中驿站的畅通。

万历四十四年(1616年)，女真族首领努尔哈赤建立后金政

---

① 《明孝宗实录》卷一九五，弘治十六年正月甲午。

权。万历四十六年(1618 年),明政府派军进攻努尔哈赤,在萨尔浒之战中惨败。从此,后金军开始转入对明朝的进攻。天启元年(1621 年)三月,后金军攻占沈阳,随后又攻陷辽阳城,并陆续攻下辽东地区各卫地。天启二年,后金军攻占广宁卫。崇祯九年(1636 年),明将袁崇焕撤离宁远卫。在近十五年的时间里,明政府辽东都司及其所属卫所先后被后金军全部占领,辽东都司建置不复存在,明朝中央政府最终失去了对辽东地区的管辖权。

辽东都司设立后,明政府加强了对奴儿干地区的招抚工作。洪武二十二年(1388 年),"故元国公老撒、知院捏怯来、丞相失烈门于耦儿干(即奴儿干)地,遣右丞火儿灰、副枢以剌哈、尚书答不歹等,率其部三千人至京,进马乞降"。明太祖朱元璋"命锦衣卫指挥答儿麻失里赍白金、彩缎往赐之"①。永乐元年(1403 年),明成祖朱棣"遣行人邢枢,偕知县张斌,往谕奴儿干,至吉烈迷部落招抚之"②。于是,"海西女直、建州女直、野人(东海)女直诸酋长,悉境来附"③。明政府"乃因其地,分设卫、所若干,以其酋长统率之"。永乐元年,在建州地区设建州卫,在海西地区设兀者卫。永乐二年,奴儿干地区头目把剌答哈、阿剌孙、忽剌冬奴等至京,明政府在黑龙江口特林地方设奴儿干卫,命剌答哈等四人为指挥同知。至永乐六年(1408 年),明政府在嫩江、松花江、黑龙江、乌苏里江、精奇里江、鄂嫩河、格林河、亨滚河、乌第河等广大地区,陆续设置了一百三十多个卫所。

永乐七年(1409 年),奴儿干地方头目忽剌冬奴来京朝见,

---

① 《明太祖实录》卷一九四,洪武二十年十月丙午。

② 严从简:《殊域周咨录》卷二四,《女直》。

③ 《殊域周咨录》卷二四,《女直》。

明政府置伏里其、乞勒尼两卫及敷答河千户所，命忽剌冬奴等为指挥、千百户。在这次朝见中，忽剌冬奴等人奏称，奴尔干“其地冲要，宜立元师府”①。原来，奴儿干地方是元朝时东征元帅府所在地②。明政府采纳了忽剌冬奴的意见，决定设置奴儿干都指挥使司（简称奴儿干都司），“以东宁卫指挥康旺为都指挥同知，千户王肇舟等为都指挥佥事，统属其众，岁贡海青等物，仍设狗站递送”③。随后又设立奴尔干都司经历司，置经历一员④，以刘兴为经历⑤。

奴儿干都司和辽东都司不同，它不隶属于五军都督府，而直属于明朝中央政府中的兵部职方清吏司⑥。奴儿干都司所在地驻有军队，多时三千人，少时五百人。奴儿干都司的官员虽为流官，但明政府允许其世袭。明朝除设奴儿干都司管辖奴儿干地区外，还经常派遣官员到奴儿干地区巡察。内廷官员亦失哈在永乐九年至宣德八年（1411 年至 1433 年）间，曾九次受命巡视奴儿干地区，并于永乐十一年（1413 年）、宣德八年两次在奴儿干都司治所特林地方修建永宁寺，并立碑纪念。“永宁寺碑”详细记述了明政府建置奴儿干都司、兴建永宁寺和亦失哈等巡察这一地区的经过等情况。

奴儿干都司的辖境，“东濒海，西接兀良哈，南邻朝鲜，北至

① 《明太宗实录》卷六二，永乐七年闰四月己酉。

② 《辽东志》卷一〇。

③ 《明太宗实录》卷六二，永乐七年闰四月己酉。

④ 《明太宗实录》卷六四，永乐七年六月己未。

⑤ 《永宁寺碑记》。参阅杨旸主编：《中国的东北社会》，第 144 页，辽宁人民出版社 1991 版。

⑥ 万历《明会典》卷一二四。

奴儿干、北海"①。即西起斡难河，北至外兴安岭，南接图们江，东北越海而有库页岛②。奴儿干都司的职掌，是管辖境内的卫所，通过卫所管理该地区各少数民族。一般说来，斡难河以东，嫩江以西，金山以北，黑龙江上游这个地区，主要是鞑靼蒙古人建立的卫所，嫩江以东，辽河以北，乌苏里江和黑龙江下游，是女真人建立的卫所。奴儿干都司所辖卫所有：

黑龙江上游斡难河流域及呼伦贝尔等地区：斡难河卫、乞塔河卫、哈剌孩卫、哈剌儿千户所、只儿蛮卫、坚阿卫、古贲河千户所、古贲河卫。

黑龙江上游嫩江流域：阿伦卫、阿真同真卫、木里吉卫、纳木河卫、阮里河卫、塔儿河卫、木塔里山卫、朵颜卫、泰宁卫、福余卫、密陈卫、卜剌罕卫、苏温和卫。

黑龙江上游自漠河至精奇里江与黑龙江交汇处、黑龙江南北：木河卫、卜鲁丹河卫、塔哈卫、出万山卫、额克卫、古里河卫、阿剌山卫、脱木河卫、脱木卫、土鲁亭山卫。

黑龙江上游：弗河卫、扎真卫、可令河卫、哈剌察卫、木鲁罕山卫、蜀河卫、真河千户所、兀的罕千户所。

松花江流域，黑龙江中游：弗提卫、吉滩河卫、玄城卫、脱伦卫、五屯河卫、弗思木卫、兀者托温千户所、屯河卫、哎罕河卫、撒里卫、卜颜卫、斡朵伦卫、木忽剌河卫、兀剌忽卫、哈三千户所、木兴河卫、安河卫、忽儿海卫、忽鲁爱卫、祛因河卫、甫儿河卫、阿速江卫、和屯卫、嘉河卫、肥河卫、剌鲁卫、纳怜河卫、兀失卫、兀者卫、兀者左卫、兀者右卫、兀者后卫、兀者前卫、兀也吾卫、兀也吾右卫、兀者揆野木千户所、兀者稳勉赤千户所、亦马剌卫、木兰河

① 《寰宇通志》卷一一六。

② 李兴盛：《奴儿干都司的建立》，《求是学刊》1982年第3期。

卫、哈流温千户所、阿者迷河卫、纳剌吉河卫、成讨温卫、益实卫、益实左卫、撒义河卫、亦东河卫、亦迷河卫、秃都河卫、亦里察河卫、甫门河卫、实山卫、马英山卫、弗鲁纳河卫、亦罕河卫、弗郎罕卫、可河卫、禾屯志卫、合兰城卫、虎儿文卫、爱和卫、亦马忽山卫、杏河卫、塔山卫、塔山左卫、塔鲁木卫、诸东河卫、察剌秃山卫。

黑龙江中游、松花江与黑龙江交汇处至乌苏里江与黑龙江交汇处：扎肥河卫、兀剌卫、兀剌河卫、所力卫、可木河卫、乞勒尼卫、考郎兀卫。

黑龙江下游地区、伯力附近：古鲁卫、古鲁千户所、嘉申卫、亦心古里卫。

黑龙江下游敦敦河附近：马失卫、哈儿分卫、镇真河卫、盖干卫、者帖列山卫、撒儿忽卫、卜鲁兀卫、扎童卫、罕答河卫。

黑龙江下游、格林河地区：葛林卫、忽石门卫、友帖卫、阿资卫、福山卫、弗山卫。

黑龙江下游、奇集湖附近：扎岭卫、甫里河卫、钦真卫、克默而河卫。

黑龙江下游兴滚河地区：弗朵河卫、敷答哈千户所、哈儿蛮卫、者屯卫、满泾卫、奴儿干卫、依木河卫、亦文山卫、朵儿必河卫。

黑龙江下游黑龙江口地区和库页岛：兀的河卫、兀的河千户所、督罕河卫、野木河卫、塔亭卫、哥吉河卫、波罗河卫、兀列河卫、囊哈儿卫。

乌苏里江流域及以东滨海地区：忽鲁木卫、永速里河卫、伏里其卫、阿古河卫、斡兰河卫、失儿兀赤卫、失里绵卫、麦兰河卫、鱼失千户所、亦麻河卫、恨克卫、莫温和卫、亦鲁河卫、兀也卫、勿儿秃河卫、速平江卫、剌山卫、勒伏卫、双城卫、使坊河卫、木阳河

卫、牙鲁卫、失里卫、嘉乐温河卫。

图们江流域：童宽山卫、古鲁浑山卫、卜忽秃河卫、毛怜卫、建州卫、建州左卫、建州右卫。

应当指出，奴儿干都司所辖卫所数目不止上述所列这些。史书记载，到万历年间，共达三百八十四卫、二十四所、七个地面、七个站、一个寨，通常称为三百八十四个卫，或四百二十二个卫所①。

明政府在奴儿干都司地区，“因其部族，官其酋长为都督、都指挥、指挥、千百户、镇抚等职，给与印信，俾各仍旧俗，统其属以时朝贡”②。奴儿干都司卫所的主要职掌有如下几项：

服从征调，保卫边疆。《明实录》中对此多有记载，例如：“毛怜卫指挥猛哥不花奏，本卫千百户哈答等二十余人，每有调发，能效勤劳”③。“毛怜卫指挥猛哥不花等率子弟部属从征者俱至”。④ “毛怜卫指挥猛哥不花遣指挥佥事王吉率所部从征”⑤。“建州卫都指挥李显忠奏，其卫指挥、千百户、镇抚头目哈剌忽等擒捕叛亡，累着劳绩，请升职以示功”⑥。

负责征收贡赋。奴儿干都司辖下的各族居民，要向明政府缴纳土特产，名为“土贡”，充当赋税。据《辽东志》诸书记载，黑龙江下游和库页岛的吉列迷人缴纳大鹰、皂雕、白兔、黑狐、豹鼠、阿胶、黑兔，还有的缴纳海貂鼠皮、海骡皮、海獾皮等。呼伦

① 《明会典》卷一二八；杨宾：《柳边纪略》卷二。参阅杨旸等著：《明代奴儿干都司及其卫所研究》一书，中州书画社1982年版。

② 天顺《明一统志》卷八九，《女真》。

③ 《明太宗实录》卷一〇九，永乐十六年正月己未。

④ 《明太宗实录》卷一二二，永乐二十年四月庚寅。

⑤ 《明太宗实录》卷一二八，永乐二十二年二月壬辰。

⑥ 《明太宗实录》卷一〇九，永乐十六年二月庚戌。

贝尔等地的蒙古族要交土豹皮、貂鼠皮、金钱貂皮。各族向明政府所进贡物,有的一年一次,有的三年一次。明朝中叶以后,奴儿干都司卫所官员朝贡人数日渐增多,仅万历四十年(1612年),海西、建州女真就有九百余人①。

管理境内交通驿站。奴儿干都司辖境内共有四条驿道。海西东水陆城站,南接辽东都司,通往北京,北达奴儿干城,设驿四十五站。海西西陆驿道,以肇州为起点,越过松花江、洮儿河、雅鲁河等,经呼伦贝尔草原,直到兀良河,南接辽东都司所属驿站,通达京师。开原东陆路至朝鲜后门驿道,从开原始发,通往今朝鲜咸镜南道北青。纳丹府东北陆路,起于纳丹府城(今桦甸苏密城),东北行通往旧开原站(今绥芬河流域)。各驿道所属驿站,劳役和畜力由当地各族人民承担,都司卫所负责协派。

奴儿干都司管理系统的崩溃当在万历年间。如前所述,努尔哈赤势力逐渐强大后即不再听从明朝中央政府的指挥。他建立后金政权前后,随着对海西、东海女真的招服,陆续控制了黑龙江、乌苏里江流域。天命十一年(1626年),努尔哈赤去世,子皇太极继立。皇太极继续东北地区的统一事业,甚至漠南、漠北蒙古各部也都相继归附。崇祯九年(1636年),皇太极改元崇德,改国号为清。崇德七年(1642年),皇太极向明朝中央政府表示:"自东北海滨(鄂霍次克海),迄西北海滨(贝加湖),其间使犬、使鹿之部,及产黑狐、黑貂之地,不事耕种、渔猎为生之俗,厄鲁特部落,以至斡落河源,远迩诸国,在在臣服"②。这表明,明朝原奴儿干都司辖下土地,已归皇太极建立的清地方政权所辖。

---

① 《明代奴儿干都司及其卫所研究》第232页。

② 《清太宗实录》卷六一,崇德七年六月辛丑。

第五节　乌斯藏都司、朵甘都司和诸法王

明代的乌斯藏即今西藏，明政府通过设立军政机构，分封诸王等措施，加强了对这一地区的管辖。

乌斯藏盛行藏传佛教，俗称喇嘛教，教派林立，一些地方政教合一。洪武二年（1369年），明政府出兵平定陕西后，考虑到西藏地区的特点，认为只有“因其俗尚，用僧徒化导为善”[1]，便派使臣到西藏广行诏谕，说明元朝已亡，天下已归命于明朝，并宣布明政府承认元朝所授僧侣的封号。随后，明政府又派陕西行省员外郎许允德前往西藏，“令举元故官赴京授职”[2]。于是，乌斯藏摄帝师喃加巴藏卜首先遣使朝贡，于洪武五年十二月到达南京，明太祖朱元璋赐使者红绮禅衣靴帽钱物。洪武六年二月，喃加巴藏卜亲自入朝，举荐了故元所封南哥斯巴丹亦监藏等六十人。明政府封喃加巴藏卜为“炽盛佛宝国师”，赐玉印及彩币表里。喃加巴藏卜返回西藏后，受命诏谕那些尚未归附明政府的头人。此后，元帝师之后锁南坚巴藏卜、元国公哥列思监藏巴藏卜等先后遣使入朝。西藏地方僧俗首领和明政府的关系日益密切。

洪武六年，明政府在西藏设乌思藏、朵甘卫指挥使司以及宣慰司二、元帅府一、招讨司四、万户府十三、千户所四，以喃加巴藏卜所举六十人分别为指挥同知、佥事、宣慰使同知、副使、元帅、招讨、万户等官，并颁给印信和官服。明太祖还降诏强调：“凡在幅员之内，咸推一视之仁”。“自今为官者务遵朝廷法，抚

---

① 《明史》卷三三一，《西域传三》。

② 《明史》卷三三一，《西域传三》。

安一方”[1]。不久,锁南兀即尔来朝,明政府授他为朵甘卫指挥佥事,又因以元司徒银印来上,升为指挥同知。洪武七年,朵甘宣慰赏竹监藏推举二十二名首领为指挥、宣慰、万户、千户,明政府均从其请并铸印给与。随后升朵甘、乌斯藏两卫为行都指挥使司,以锁南兀即尔为朵甘都指挥同知,管招兀即尔为乌斯藏都指挥同知,均赐银印。明政府还在河州设西安行都指挥司,兼辖朵甘和乌斯藏二都司。此后,锁南兀即尔等遣使来朝,奏举故官赏竹监藏等五十六人,于是,明政府增设朵甘思宣慰司和朵甘思、朵甘陇答、朵甘丹、朵甘仓溏、朵甘川、磨儿勘六招讨司,沙儿可、乃竹、罗思端、列思麻四万户府,还有十七个千户所。明政府授赏竹监藏为朵甘都指挥同知。洪武八年,明政府设俄力思军民元帅府,陇答卫指挥使司。洪武十八年,以班竹儿藏卜为乌斯藏都指挥使,并更定品秩,自都指挥以下皆可世袭。不久,改乌斯藏俺不罗卫为行都指挥使司。

永乐元年,改必里千户所为卫,置乌斯藏牛儿宗寨行都指挥使司,以及上邛部卫,均以藏人为卫所官员。永乐十八年,明成祖朱棣派使臣前往西藏,招附白勒等寨。至此,白勒等百余寨亦多朝贡。

宣德九年(1434年),明政府命中官宋成等前往西藏,赐卫所官员玺书物品。成化六年(1470年),明政府规定西藏三年一贡,国师以下不许朝贡。此后,西藏地方朝贡者日渐稀少。

明政府在西藏设置的主要军政机构可见下表:[2]

---

① 《明史》卷三三一,《西域传三》。

② 此表据《明史》卷九〇,《兵志二》制成。

类　别	名　　称
都指挥使司	乌斯藏都指挥使司、朵甘都指挥使司。
指挥使司	陇答卫指挥使司
宣慰使司	朵甘宣慰使司、董卜韩胡宣慰使司、长河西鱼通宁远宣慰使司。
招讨司	朵甘思招讨司、朵甘陇答招讨司、朵甘丹招讨司、朵甘仓溏招讨司、朵甘川招讨司、磨儿勘招讨司。
万户府	沙儿可万户府、乃竹万户府、罗思端万户府、别思麻万户府。
千户所	朵甘思千户所、剌宗千户所、孛里加千户所、长河西千户所、多八三孙千户所、加八千户所、兆日千户所、纳竹千户所、伦答千户所、果由千户所、沙里可哈忽的千户所、孛里加思千户所、撒里土儿千户所、参卜郎千户所、剌错牙千户所、泄里坝千户所、润则鲁孙千户所。

鉴于西藏地区教派林立、喇嘛教盛行的情况，明政府还采取分封喇嘛教首领为王的措施，加强对西藏地方的管辖。明政府采取“多封众建”① 的政策，在西藏封喇嘛教首领为王，主要有大宝法王、大乘法王、大慈法王、阐化王、赞善王、护教王、阐教王、辅教王等。

大宝法王，永乐五年封。其名《明史》作哈立麻，即噶玛，实

① 《明太祖实录》卷二二六，洪武二十六年三月丙寅。

名得银协巴(1384—1415年)。喃加巴藏卜去世后,僧人哈立麻在西藏名声日著,被称为尚师。明成祖为燕王时,已知其名。永乐元年,成祖命司礼少监侯显、僧人智光赍书币往邀。哈立麻先遣人来贡,随后又亲至京师。永乐四年冬,明成祖延见于奉天殿,宴于华盖殿,赐黄金百、白金千、钞二万、彩币四十五表里,以及法器、茵褥、鞍马、香果、茶米等物,以后又多有赏赐。永乐五年春,明政府封哈立麻为大宝法王,赐印诰,其徒三人被封为灌顶大国师。哈立麻是喇嘛教噶玛噶举派黑帽子第五世活佛。噶玛噶举派是当时西藏比较大的寺院集团势力。

大乘法王,永乐十一年封。名昆泽思巴,是元朝帝师贡噶坚赞之孙。明成祖封哈立麻后,又闻昆泽思巴有名声,遂命中官赍玺书银币往邀。昆泽思巴先遣人贡舍利、佛像,然后又亲至京师,于永乐十一年二月到南京。成祖接见,赐藏经、银钞、彩币、鞍马、茶果等物,封为大乘法王,赐印诰。大乘法王待遇和地位低于大宝法王。大乘法王属于萨迦派,萨迦派是当时西藏比较有号召力的喇嘛教派。

大慈法王,宣德九年封,名释迦也失,被西藏僧人称尚师。明成祖封大宝法王、大乘法王之后,释迦也失的门徒也想朝见皇帝以受恩庞,便纷纷来朝。永乐十二年,释迦也失本人亦亲到南京。永乐十三年,明政府封他为灌顶大国师,赐印诰,以及佛经、佛像、法仗、僧衣、绮帛、金银器等。永乐十七年,明成祖又命中官杨三保赍佛像、衣币往赐。永乐二十一年,释迦也失遣使朝贡。宣德九年(1434年),释迦也失再次来朝,到达北京,明政府封他大慈法王。大慈法王属于格鲁派(黄教)。格鲁派创始人宗喀巴宗教活动初期,即为明成祖所注意,成祖于永乐六年和十二年两次派人前往西藏请他进京,宗喀巴却因忙于建寺传教,未能应召,而是派他的徒弟释迦也失前来。格鲁派是当时西藏很有

发展前途的派别。

阐化王，名吉剌思巴监藏卜(1374—1432年)，即扎巴坚赞，是西藏帕竹地方政权建立者绛曲坚赞的侄孙。洪武二十一年(1388年)，明政府封他为灌顶国师，永乐四年封为阐化王，赐螭纽玉印。扎巴坚赞是帕竹噶举派的领袖，统辖山南、乃东地区。

赞善王，名著思巴儿监藏。永乐四年，他遣使入贡，被封为灌顶国师，永乐五年封为赞善王，赐金印诰命。著思巴儿监藏有人认为可能属于萨迦派[1]，统辖甘、青一带藏族地区。

护教王，名宗巴斡即南哥巴藏卜，永乐四年遣使入贡，明政府封为灌顶国师，赐诰；永乐五年，又封护教王，赐金印、诰命。宗巴斡即南哥巴藏卜是今西藏昌都东南贡觉一带比较大的一个地方势力领袖，与噶玛噶举派关系密切，可能是噶玛噶举派[2]，统辖昌都贡觉地区。

阐教王，名领真巴儿吉监藏，永乐十一年封。他属于止贡噶举派，统辖拉萨墨竹工卡地方。

辅教王，名南渴烈思巴(1399—1444年)，永乐十一年封，赐诰印。南渴烈思巴属于萨迦派，统辖日喀则萨迦地方。

按明朝制度，以上所封王中，法王最高，王其次，王以下还有大国师、国师、禅师等。洪武初年，明政府招徕西藏僧人，“本籍以化愚俗，弭边患”[3]，所以当时所封国师、大国师不过四五人。永乐年间因崇其教，除所封王外，还“授西在佛子者二，灌顶大国师者九，灌顶国师者十有八，其他禅师、僧官不可悉数”[4]，反映

① 参阅王辅仁、索文清著：《藏族史要》，第85页，四川民族出版社1982年版。

② 《藏族史要》，第85页。

③ 《明史》卷三三一，《西域传三》。

④ 《明史》卷三三一，《西域传三》。

了西藏地方各教派和明朝中央政府关系的日益密切。

明政府在设治派官，分封诸王管辖西藏的同时，还采取了一些其他措施，以密切西藏和内地的关系，主要表现在修路、贡赏、互市三方面。

修路即修复驿站。明政府为了加强对西藏的管辖，曾多次下令恢复和修建西藏至内地的驿站。永乐五年，明政府命阐化王、护教王、赞善王，以及必力工瓦国师，必里、朵甘、陇答诸卫，川藏诸族恢复驿站，通道往来。永乐十二年，明政府命中官杨三保前往西藏，再次令阐教王、护教王、赞善王以及川卜、川藏等共修驿站，要求原来没有恢复一定要全部修复。结果，修通了雅州乌斯藏的驿路。这样除以前由甘肃到乌斯藏旧有驿路外，又开辟了一条从内地到乌斯藏的新的驿路。驿路沿途设有驿站，供给过往官员、使者食宿和交通的工具。从此，“道路毕通，使臣往还数万里，无虞寇盗矣”[①]。既保证了明政府对乌斯藏有关诏书、旨令的畅达，也便利了乌斯藏僧俗首领、使者的入京朝贡。

贡赏，即朝贡和赏赐，指被明政府册封的乌斯藏僧俗官员要到京师向皇帝进贡物品，明政府赐给入贡的官员或使者一定的赏赉。贡赏在政治上反映了乌斯藏对明政府的依附关系，在经济上表现为一种变相的商品交易。贡使次数和人数，洪武永乐年间，有的入贡无定期，有的三年一贡，每次不过数十人，明政府没有制定任何限制措施。宣德年间贡使人数每次增加到四五百人，到天顺年间，每次贡使人数多达千人，许多商人也混入贡使队伍，形成“络绎不绝，贡赐不断”[②] 的局面。于是成化年间，明政府对朝贡做了具体规定：“乌斯藏赞善、阐教、阐化、辅教四王

① 《明史》卷三三一，《西域传三》。

② 《明宪宗实录》卷三一，成化元年九月戊辰。

三年一贡，每王遣使百人，多不过百五十人，由四川路入。国师以下不许贡。其长河西、董卜韩胡二处，一年一贡或二年一贡，遣人不许过百。松、茂州地方往来坐僧，每年亦许三五十人来贡，其附近乌思藏地方，入贡例如乌思藏，亦不许(过)五六十人"①，明政府还规定，入贡文书要钤王印，国师、禅师等印无效。在具体执行过程中，明政府有时也要看具体情况，灵活处理，尽量满足贡使的需要。来自乌斯藏的贡品有驼、马、刀、箭、盔甲、佛像、舍利、佛经、珊瑚、氆氇、犀角、皮毛、藏绒、藏香、药材、兜罗帽、铁骊棉等。明政府赏赐的东西则有金、银、钞、彩币、绸缎、布匹、粮食、茶叶、佛像、佛经、幡幢、伞盖、袈裟、僧帽、靴袜、鞍马、锣锅、帐房、香果、胡椒、金银法器、金银器物等。永乐年间明政府对大宝法王的赏赉，可供人们了解赏赐的一些情况："赐黄金百，白金千，钞二万、彩币四十五表里，法器、茵褥、鞍马、香果、茶米诸物毕备。其从者亦有赐"。"赐仪仗、银瓜、牙仗、骨朵、镟灯、钞灯、香合、拂子各二，手炉六，伞盖一，银六椅、银足踏、银凳、银盆、银罐、青圆扇、红圆扇、拜褥、帐幄各一，幡幢四十有八，鞍马二，散马四"。"赐黄金百、白金千、宝纱二千、彩币表里百二十、马九"。"赐印诰、银钞、彩币"。"赐金币、佛像"②。在仅仅一年多时间里，就赏赐这么多东西，真可以说是无比丰盛。正德年间，明政府的赏赐仍然很多，以至于"内库黄金为之罄尽"③。

互市，即茶马互市，由明政府设专门机构管理，用乌斯藏马换内地茶叶，以解决明政府和乌斯藏的各自之需。洪武初年，明政府即在天全六番设茶课司，收取陕西汉中茶，四川巴茶，在成

① 《明宪宗实录》卷七八，成化六年四月乙丑。

② 《明史》卷三三一，《西域传三》。

③ 《明史》卷三三一，《西域传三》。

都设四川等处茶盐转运司，还在雅州碉门、永宁界首镇、灌州、安州、筠连州设茶局。收取茶叶，“候西番易马”[1]。洪武五年，明政府又设立秦州（今天水）、河州（今临夏）、洮州（今临潭）、雅州（今雅安）、岩州（今松潘西北）茶马司，统一管理茶马互市。为了便于和藏区互市，洪武三十年，明政府改秦州茶马司为西宁茶马司，治所迁至西宁。明政府“行茶之地五千余里”[2]，使茶马互市有了可靠的物质保证。此外，为了保证茶马互市的正常进行，明政府还完善了有关制度和法规，采取金牌签发制度保证所换马匹的数量和质量。金牌信符上写“皇帝圣旨”、“合当差发”、“不信者斩”等字，上号藏于内府，下号发放各部，每三年派官员到各部合符一次。各部凭金牌信符纳马，茶马司验收，给予茶叶。派御史巡查各司，规定“私茶出境与关隘失察者，并凌迟处死”[3]。茶马的比价，因时因地而有变化。洪武初年，马一匹给茶一千八百斤[4]。洪武二十年规定，上马一匹给茶二百四十斤，中马一匹给茶一百四十斤，驹马给茶一百斤。洪武三十一年，明政府“用茶五十余万斤，得马一万三千五百余匹”[5]。永乐年间，“用茶八万余斤，仅易马七十余匹”[6]。弘治初年，“用茶四十万斤，约易马四千匹”[7] 万历二十九年，“用茶四百余引易马一万一千九百余匹”[8]

---

① 《明太祖实录》卷七〇，洪武四年十二月庚寅；卷七二，洪武五年二月乙巳。

② 《明史》卷八〇，《食货志四》。

③ 《明史》卷八〇，《食货志四》。

④ 《明史》卷八〇，《食货志四》。

⑤ 《明太祖实录》卷二五六，洪武三十一年二月戊寅。

⑥ 《明史》卷八〇，《食货志四》。

⑦ 《明孝宗实录》卷四〇，弘治三年七月戊寅。

⑧ 《明神宗实录》卷三五六，万历二十九年三月壬申。

第六节 西南边疆的土官建置及有关规制

云南、广西地处西南边疆，明代，这里除汉族以外，还生活着被称为“蛮”、“番”等许多少数民族。明政府在布政使司之下，设立府州县土官加强管辖。

洪武元年(1368年)，明军平定广西，十五年，平定云南。明政府在统一西南边疆过程中，或“西南夷来归者，即用原官授之”[①]，或“诸夷纳土，乃因其酋长，立为宣慰、安抚等官”[②]。从而确立了土官建置。明政府在南部、西南部边疆少数民族居住地区实行土官建置，有着深刻的社会历史原因。这些地区的少数民族“大姓相擅，世积威约，而必假我爵禄，宠之名号，乃易为统摄，故奔走惟命”[③]。广西两江地区，“自唐、宋以来，黄、岑二氏代居其间，世乱则保境土，世治则修职贡”[④]。洪武元年广西平定后，二年行省臣即言：“庆远府地接八番溪洞，所辖南丹、宜山等处，宋、元皆用其土酋安抚使统之。天兵下广西，安抚使莫天护首来款附，宜如宋、元制，录用以统其民，则蛮情易服，守兵可减”[⑤]。这些情况表明，利用少数民族首领统治本族百姓，无论是对明朝政府，还是对少数民族首领，都是最为有益的。也正因为如此，明政府才“踵元故事”[⑥]，广泛设置土官。

西南边疆少数民族地区建立土官的大致情况是：

---

① 《明史》卷三一〇，《土司传》。

② 朱孟震：《西南夷风土记》序。

③ 《明史》卷三一〇，《土司传》。

④ 《明史》卷三一八，《广西土司传二》。

⑤ 《明史》卷三一七，《广西土司传一》。

⑥ 《明史》卷三一〇，《土司传》。

洪武二年三月，明政府因袭元朝，广西仍为行中书省。六年四月置广西都卫。八年十月改都卫为都指挥使司。九年六月改行中书省为承宣布政使司。领府十一，州四十八，县五十，长官司四。“北至怀远，东至梧州，西至太平，南至博白”[①]，其中庆远府，洪武元年置，二年正月改庆远南丹军民安抚司，三年六月复为庆远府，辖境内有永顺、永定、永安三长官司。此外，还有安隆长官司，直隶布政使司。

洪武十五年(1382年)二月，明朝军队平定云南，置云南都指挥使司，以及云南等处承宣布政使司，领府五十八，州七十五，县五十五，蛮部六。后领府十九，御夷府二，州四十，御夷州三，县三十，宣慰司八，宣抚司四，安抚司五，长官司三十三，御夷长官司二。“北至永宁，东至富州，西至干崖，南至木邦”[②]。其中：

临安府，洪武十五年正月置，辖境内有教化三部、王弄山、亏容甸、溪处甸、思佗甸、左能寨、落恐甸、安南等九长官司。镇沅府，洪武年间置州，永乐四年为府，领禄谷寨长官司。大理府，洪武十五年三月置，辖境内有十二关长官司。永宁府，洪武十五年三月属北胜府，十七处属鹤庆府，二十九年改属澜沧卫，永乐四年四月升为府，领剌次和、革甸、香罗甸、瓦鲁之四长官司。永昌军民府，洪武十五年三月属布政司，十八年二月兼置金齿卫，属都司，二十三年十二月省府，升卫为金齿军民指挥使司。嘉靖元年(1522年)十月罢军民司，只为卫，复置永昌军民府，辖境内有潞江、镇道、杨塘、瓦甸四安抚司，凤溪、施甸、茶山三长官司。

车里军民宣慰使司，洪武十五年闰二月为军民府，十九年十一月改军民宣慰使司，永乐年间废，宣德六年(1431年)复置。

---

① 《明史》卷四五，《地理志六》。

② 《明史》卷四六，《地理志七》。

缅甸军民宣慰使司,本缅中宣慰司,洪武二十七年六月置,寻废,永乐元年十月复置,更名,领东倘长官司。木邦军民宣慰使司,洪武十五年三月为府,后废,永乐二年六月改军民宣慰使司。八百大甸军民宣慰使司,原为元朝八百等处宣慰使司,洪武二十四元月改置。孟养军民宣慰使司,洪武十五年三月为府,十七年改为孟养府,后废,永乐二年六月改军民宣慰使司,正统十三年(1448 年)废,万历十三年(1585 年)改置长官司。老挝军民宣慰使司,永乐二年四月置。南甸宣抚司,洪武十五年三月为府,后废,属腾冲守御千户所,永乐十二年正月置州,直隶布政司。正统三年五月改属金齿军民指挥使司,九年六月升宣抚司,乃直隶布政司。干崖宣抚司,洪武十五年三月为府,后废,属麓川平缅司。永乐元年正月析置干崖长官司,直隶都司,后属金齿军民指挥使司。宣德五年(1430 年)六月复属都司。正统三年五月复属金齿军民指挥使司,九年六月升宣抚司,直隶布政司。陇川宣抚司,本麓川平缅军民宣慰使司,正统六年废,九年九月改置。孟定御夷府,洪武十五年三月为府,领耿马安抚司。孟艮御夷府,永乐三年七月置,直隶都司,后直隶布政使。威远御夷州,洪武十五年三月为威远州,属楚雄府,十七年升为府,后废,不久复置州,直隶布政司。湾甸御夷州,本湾甸长官司,永乐元年正月析麓川平缅地置,直隶都司,三年四月升为州,直隶布政司。镇康御夷州,洪武十五年三月为府,十七年降为州,后废,以其地属湾甸州,永乐七年七月复置,直隶布政司。孟密宣抚司,本孟密安抚司,成化二十年(1484 年)六月析木邦地置,万历十三年升为宣抚司。蛮莫安抚司,万历十三年析孟密地置。者乐甸长官司,永乐元年正月析麓川平缅地置,直隶都司,后改隶布政司。钮兀御夷长官司,宣德八年(1433 年)十月以和泥之钮兀、五隆二寨置。芒市御夷长官司,洪武十五年三月为府,后废,正统八

年四月改置，属金齿军民指挥司，后直隶布政司。孟琏长官司，永乐四年四月置，直隶都司。大古剌军民宣慰使司，永乐四年六月置。底马撒军民宣慰使司，永乐四年六月置，领小古剌、茶山、底板、孟伦、八家塔五长官司。剌和庄长官司，永乐四年十月置，直隶都司。散金长官司，永乐六年四月置。里麻长官司，永乐六年七月析孟养地置，直隶都司。底兀剌宣慰使司，永乐二十二年三月置。八寨长官司，永乐十二年九月置，直隶都司。此外还有促瓦长官司[①]。

明代云南、广西土官的数目，《蛮司合志》等书有所记载。武职土官：云南宣慰司八，宣抚司四，安抚司五，长官司三十三，蛮夷长官司二；广西长官司四。文职土官：云南有知府十人，知州十七人，知县六人，同知二人，知事一人，经历一人，州同知八人，州判官三人，县丞六人，主簿六人，吏目一人，盐井副使二人，驿丞十二人，巡检三十六人，改流二十五人，增设知府三人，知州四人，知县二人，同知一人，照磨一人，典史一人，盐井副使一人，驿丞五人，巡检十二人，总计一百六十六人。广西有知府四人，知州三十二人，同知一人，知县六人，县丞一人，主簿一人，典史二人，巡检十三人，副巡检九十七人，后来降知府二人，增知州一人，吏目一人，巡检二十六人，改流知州三十二人，流知县二人，总计土官一百九十三人[②]。

明政府在云南、广西等少数民族居住地区任用土官为正官时，又多用汉官作为辅佐官，即："其府州县正贰属官，或土或流，

① 以上据《明史》卷四六，《地理志七》。

② 毛奇龄：《蛮司合志》卷八、一二。参阅吴永章：《中国土司制度的渊源与发展史》，第164至165页，四川民族出版社1988年版。

大率宣慰等司经历皆流官,府州县佐贰多流官"①。有人记载广西的情况,就是"府州正官皆以土人为之,而佐贰幕参用流官"②。还有人统计,广西归德州、果化州、太平州、思城州、安平州、万承州、上下冻州、镇远州、都结州、全茗州、茗盈州、思同州、龙英州、结安州、结伦州、罗阳县、陀陵县、思明府、下石西州、江州、利州、龙州、思陵州等土府州县,均以土人为世袭知府、知州或知县,而以流官吏目辅佐③。在云南,则有土官和流官同时并存的情况,或土官握实权,或流官握实权,从一个侧面反映了土官势力的强弱。

明政府规定,土官不给俸禄。"凡土司之官九级,自从三品至从七品,皆无岁禄"④,而是"食其土",⑤ 即由所辖土民供应一切。明朝初期,土官都属吏部验封司管理,洪武三十年以后,以武职官土官,皆领土兵,便改隶兵部,而文职土官则仍属吏部,明政府赐予土官铜印,铜印大小、厚薄依品级不同而有变化。还赐五品以上土官诰命,五品以下土官敕命。不同品级的土官还赐给样式不同的冠带。这些,都是明政府命官的凭证,以便统辖所属土民。明政府还发符牌给边疆少数民族地区的土官,以作为联系的信物。"永乐二年制信符,金字红牌给云南诸蛮"⑥,讲的就是这种情况。明政府凭信符调动土官,土官凭信符奉命行事。信符是明政府加强对土官管理的标志。

明政府对一些归附较早的大土官明确宣布允许世袭,对一

① 《明史》卷七六,《职官志七》。

② 丘浚:《广西众建土官议》,《粤西文载》卷五六。

③ 苏浚:《左江土司表》,《粤西文载》卷一二。

④ 《明史》卷七二,《职官志一》。

⑤ 《蛮司合志》卷八。

⑥ 《明史》卷六八,《舆服志四》。

般土官，虽然没有开世袭字样，但是一经呈报后，也允许世袭，目的在于“以是示驾驭之权”[①]。土官承袭时，“必奉朝命，虽在万里外，皆赴阙受职”[②]。此外，土官承袭要履行一定的手续，验交宗支图本等。有些土民或土民头人，有功于明政府的，可以被授予土官职务。一些土官属吏，才能突出的，在原土官无嗣的情况下，也可以被保举为土官。

明政府还规定土官可以升迁。其中，或有功，或献纳粮米、物品达到一定数量的，都可以或按土官序列依次加衔，或按流官品级授以职衔，或加授散阶、勋级虚衔。土官授予流官职衔的，子孙不能世袭。土官有罪，要受到惩罚，特别是严重触犯明朝法律的土官，一般都严惩不贷。有些犯了轻罪的土官，明政府在一定条件下给予宽宥，甚至允许以马、牛、粟、金赎罪。

土官有贡赋义务，是土官地区受明政府管辖，依附于明政府的标志。首先是贡物。土官贡物有：“马、象、犀角、孔雀尾、象牙、象钩、象鞍、象脚盘、蚺蛇胆、金银器皿、青红宝石、玉石、围帐、金绒索、各色绒绵、各色布手巾、花腾席、降香、黄蜡、槟榔”[③]。广西地区的贡物主要是：马、银器、香、解毒药、葛布等[④]。广西、云南土官的贡期是三年，朝贡人数有定制，一般不超过百人，进京的不超过二十人。对于朝贡的土官，明政府要给予回赐。回赐物品及数量多少依朝贡土官品级而定。云南、广西土官朝贡，“凡三品、四品回赐钞一百锭，彩段三表里；五品，钞八十锭，彩段三表里；六品、七品钞六十锭，彩段二表里；八品、九品，

① 《四库全书》《土官底薄提要》。
② 《明史》卷三一〇，《土司传》。
③ 《明会典》卷一〇八，礼部六六。
④ 嘉靖《广西通志》卷一六四。

钞五十锭，彩段一表里；杂职衙门并头目人等，自进马匹、方物，钞四锭、彩段三表里”[①]。对于贡物数量不够或违反朝贡其他规定的土官，明政府要给以处罚，处罚方式是减少赏赐或问罪。减少赏赐又有半赏、停赏之分。“凡到京后期，减半给赏”[②]；凡进贡方物不及数，则停赏；凡印文有诈，须要问罪。其次是额赋。除朝贡外，土官还要向明政府交纳一定的赋税，赋税数额，一般较低。洪武二十九年(1396 年)，广西布政司言：“新设南丹等三卫及富川千户所，岁用军饷二十余万石，有司所征，不足以给”[③]。云南各土司“岁贡呈出差发银，多不过二千五百两，少者四十两或十五两”[④] 对于所定赋税，如果土官所辖区发生灾荒，或土官立功受奖，以及其他原因等，明政府亦允许蠲免。对于土官所纳赋税，明政府允许折纳，或以马代金，或以金代米等。

明政府在南部、西南部边疆少数民族居住地区设土官，目的在于“因其俗，使之附辑诸蛮，谨守疆土，修职贡，供征调”[⑤]。当这些土官与明政府发生矛盾日益尖锐时。或是明政府根据情况认为需要加强直接管理时，便采取了削弱土官的措施，这种措施主要是改土归流，即用政府直接派遣的流官代替土官。嘉靖二年(1523 年)，广西“岑猛(土府同知)叛逆诛剿，改田州府设流官”[⑥]。万历三年，养利州土官侵掠邻境，“平之，因改流”。成化八年，永康州土官八邻县劫掠，“总兵官赵辅等擒诛之，因改

① 《明会典》卷一一三，礼部七一。
② 《明会典》卷一一三，礼部七一。
③ 《明史》卷三一七，《广西土司传一》。
④ 《蛮司合志》卷八。
⑤ 《明史》卷七六，《职官志五》。
⑥ 《土官底簿》卷下，《田州府知州》。

流"[①]。以上情况表明，土官叛逆不服管辖，是明政府改土归流的主要原因，例如土官因争夺承袭权发生内江，土官彼此仇杀，土官绝嗣，土官土民要求废除土官等，明政府在处理这些情况之后，便废除土官而设流官。云南鹤庆、寻甸、广西、武定、顺宁等府便都是在这些情况下改土归流的。改土归流后，大部分土官被撤销了，也有一些土官被明政府派任流官，到中央或其他地方任职。在改土归流过程中，明政府改土司为府州县，由中央派官管理，或废除府州县中的土官，全部由流官代替外，还要采取丈量土地，额定赋税，派兵驻防等措施，以加强对该地区的管理。由于改土归流削弱了土官的权势，所以，许多土官猛烈抵抗，甚至称兵构乱。明政府中的一些人也进行指责。在这种情况下，改流后的一些地方，又重新设土官管理，广西上思州就是这种情况[②]。正是由于这些原因，明政府的改土归流是很不彻底的。

这里，对明政府在海南和台湾的行政建置也稍作叙述。海南生活着汉族和少数民族黎族，属广东省。洪武元年广东平定后，二年三月，明政府以海北海南道属广西行中书省。四月改广东道为广东等处行中书省。六月以海南海北道所领并属广东省。四年十一月置广东都卫。八年十月改都卫为广东都指挥使司。九年六月改行中书省为承宣布政使司。广东省下辖琼州府，即海南。琼州府，洪武元年置，二年降为州。三年仍升为府，领儋州、万州、崖州三州及琼山、澄迈、临高、定安、文昌、会同、乐会、昌化、陵水、感恩十县。

台湾和澎湖生活着汉族和少数民族高山族，属福建省。福建省设于洪武二年五月，原称行中书省。七年二月置福州都卫。

① 《粤西文载》卷一一，《广西郡县志》。

② 《明史》卷三一七，《广西土司传一》。

八年十月改福州都卫为福建都指挥使司。九年六月改行中书省为承宣布政使司。福建省下辖的泉州府晋江县,处理有关台湾和澎湖事务。万历三十二年(1604 年)荷兰殖民者侵占澎湖,不久离去。后来又出据澎湖,天启三年(1623 年)再次离去。荷兰从天启三年起开始占据台湾南之安平,后来渐次侵占台湾南部。崇祯十四年(1641 年)荷兰与西班牙为争夺台湾发生战争,荷兰战胜西班牙,从此占据台湾。此后直至清朝顺治十八年(1661 年)郑成功驱逐荷兰殖民者后,才在台湾设立了比较完备的行政建置。

第九章　清朝前期的治边机构

第一节　理藩院、礼部、鸿胪寺等中央机构和将军、都统、大臣等地方机构

明朝末年，土地高度集中，人民负担沉重，自然灾害不断，加之统治阶级穷奢极欲，引发了李自成等领导的农民起义。崇祯十七年(1644 年，清顺治元年)三月，李自成攻占北京，明朝灭亡。五月，早已在东北地区建立清政权的满族贵族，以多尔衮为首，率领清军，在吴三桂引导下，打败李自成农民军，进占北京，后来通过统一战争，建立了全国性政权。清朝的疆域，“东极三姓所属库页岛，西极新疆疏勒至于葱岭，北极外兴安岭，南极广东琼州之崖山”①。清代，居住在边疆地区的少数民族，东北边疆有赫哲、鄂伦春、鄂温克、达斡尔及朝鲜等族，北部边疆有蒙古族，西北边疆有蒙古、维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、乌孜别克等族，西部和西南部边疆有藏、白、苗、瑶、傣、佤、彝、僮、傈僳、拉祜、纳西、布依等族，南部和东南部海疆有黎、高山等族。清政府设立

① 《清史稿》卷五四，《地理志一》。

中央和地方军政机构，管理边疆少数民族地区。

清朝管理边疆民族事务的中央机构理藩院，初名“蒙古衙门”，设立于崇德元年(1636年)，崇德三年六月更名理藩院。理藩院初设时，官只分承政、参政二等，每等各三四员。崇德三年六月，改设承政一员，左右参政一员，副理事官八员，启心郎一员。顺治元年(1644年)改承政为尚书，参政为侍郎，副理事官为员外郎。顺治十八年七月，设录勋、宾客、柔远、理刑四司。康熙四十年(1701年)，分柔远司为前司、后司。乾隆二十二年(1757年)，改录勋司为典属司，宾客司为王会司，柔远司为旗籍司，柔远前司仍为柔远司。乾隆二十六年增设徕远司。此后虽有增裁，但主要部分并无大变化。理藩院组织由四部分构成，其具体设置如下：

中枢机构部分，设尚书满洲一人，左右侍郎满洲各一人，额外侍郎蒙古一人，由蒙古贝勒、贝子中贤能者选任。

直属机构部分，包括旗籍司、王会司、典属司、柔远司、徕远司、理刑司(以上六司又分设有郎中、员外郎、主事、笔帖式)、司务厅(设有司务、题署主事)、银库(设有郎中、员外郎、司库、笔帖式、库使)、蒙古翻译房(设有员外郎、主事)、满档房(设有主事、笔帖式、经承)、汉档房(设有主事、校正汉文官、笔帖式、经承)、饭银处(设有司员、帖写书吏)和当月处(由各司郎中、员外郎轮流值班)，除部分笔帖式和汉档房外，大小职务均分别由满洲和蒙古人充任。

附属机构部分，包括唐古特学(设有司业、助教、笔帖式)、稽察内馆和外馆(各设有监督)、木兰围场(设有总管、左右翼长、章京、骁骑校)、俄罗斯馆(设有监督、提调官、助教、领催)、托忒学(由唐古特学司业、助教兼管，并额设兼教官)、蒙古官学(设有学务司员、监教笔帖式、教习)、喇嘛印务处(在驻京喇嘛中设有掌

印扎萨克大喇嘛、看守印库德木齐)、则例馆(设有纂修官、校对官、翻译官、誊写官),各职也多由满洲、蒙古人担任。

派出机构(人员)部分,包括乌兰哈达、三座塔、八沟驻扎司官,察哈尔游牧处理事员外郎,张家口、喜峰口、独石口、杀虎口、古北口管理驿站员外郎,神木、宁夏理事司员,热河都统衙门理事司官,张家口随同将军大臣办事笔帖式,赛尔乌苏管站司员、笔帖式,恰克图、库伦管理买卖事务司员,管理印房事务司员、笔帖式,西藏、西宁随印司员、笔帖式,科布多、乌里雅苏台兵差司员,四川、陕西总督衙门蒙古笔帖式。

此外,蒙古地区各扎萨克官,新疆回城伯克等官,都领属于理藩院,西藏戴绷、碟巴、堪布,也均由理藩院给以执照,但他们是由本地区选置,与内地注授者不同,因此不计理藩院组织编制之内。

由上可见,清代理藩院组织系统庞大,在编人员众多,实是清朝的一个重要机构,正如康熙皇帝所说:"理藩院专管外藩事务,责任重大"①。

理藩院职能,随其机构的不断完善,也有一个逐渐扩大的过程。最初,只管理漠南蒙古诸部事务,并负责处理对俄外交。康熙年间扩及到厄鲁特蒙古和西藏地区。乾隆中叶开始管理新疆回部及大小金川土司诸事。理藩院管理边疆少数民族地区事务有如下几项:

参与议政。理藩院大臣在顺治年间就已参与议政,康乾时期更是经常参与国家大政方针的讨论和执行。当噶尔丹发动叛乱,我国三北地区形势紧张时,康熙皇帝便命理藩院尚书阿喇尼为议政大臣,参与多伦会盟、平定准噶尔叛乱等一系列国家军政

---

① 《清圣祖实录》卷二,顺治十八年三月戊寅。

大事的筹划工作[1]。在雍正年间,理藩院侍郎众佛保被授为内阁学士。乾隆时理藩院尚书纳延泰先为军机大臣,继则又兼议政大臣;理藩院尚书索琳、侍郎庆桂或任库伦办事大臣,或为伊犁参赞大臣。总之,在清代,理藩院大臣有的是内阁学士,有的在议政处行走,有的参与军机处工作,还有的直接兼任地方大员,统掌一方军政事务,为清王朝军国要务,特别是对少数民族地区的统治筹划谋略。

参与军事。理藩院参与军事,主要表现在参与对各族上层分子叛乱活动的镇压。"三藩之乱"爆发后,理藩院积极组织漠南蒙古各部,决定各旗出动兵员的人数,选拔统兵将领,提出进击方向。理藩院官员还亲自统率蒙古军兵,奔赴江西、陕西等地。在平定察哈尔布尔尼之乱时,理藩院官员奔赴漠南蒙古各部各旗,调集兵力围剿,并率领军队防守地方。噶尔丹之乱发生后,理藩院几乎参与了平叛的全过程。在准备阶段,理藩院遣官驰往"事关紧要、理宜预备"之地,并侦探噶尔丹的军情[2]。在和噶尔丹交战过程中,理藩院大臣亲自统率漠南蒙古四十九旗及察哈尔兵,同时还会同兵部,负责建置作战需要的临时驿站。对平叛中有功官兵的提职和奖赏,理藩院也要提出初步意见,供皇帝参考采纳[3]。乾隆二十二年(1755年),妄图独霸厄鲁特蒙古,不惜卖身投靠沙俄的阿睦尔撒纳点起叛乱之火后,理藩院侍郎玉保被命为参赞大臣,直接在营中效力,尚书纳延泰被派往北路军营,留驻乌里雅苏台处理善后事务。

审理刑事诉讼案件。理藩院会同刑部制定少数民族刑法,

① 《清圣祖实录》卷一四五,康熙二十九年三月。

② 《御制亲征平定朔漠方略》卷六。

③ 《御制亲征平定朔漠方略》卷一九。

审理少数民族地区发生的刑事诉讼案件。清王朝在少数民族居住地区曾颁行《蒙古律》、《番律》等，用以加强对少数人民的控制。《蒙古律》总计二百零九条，分盗贼、人命、首告、捕亡、杂犯、断狱等十二项，经历年删改增补，最后成于乾隆朝中叶。《番律》是拣选蒙古律例中的“番民”易犯条款纂成的，计六十八条。这些法律的根本宗旨是维护清王朝封建国家的利益。在《蒙古律》和《番律》中都有专条规定：国家派定出兵不去，或敌人侵犯边疆不齐集者，罚牲畜若干；“贼盗”聚众强掠及拒捕杀伤官兵，不分首从皆斩。其次，这些法律也维护各少数民族上层统治阶级的利益。《蒙古律》和《番律》规定：王公贵族致伤家奴属下人等，仅受罚俸处分；而“奴杀家主”，则要“凌迟处死”[①]。另外，从维护清王朝封建国家的根本利益出发，这些法律对少数民族王公贵族也有所约束。刑事诉讼，一般案件为各旗扎萨克审理，不能决者，报盟长会同审讯，再不能决者，或判断不公，即将全案送理藩院审理。驻有理藩院司官的地方，“司官会扎萨克而听之”，内属蒙古各部，“将军、都统、大臣各率其属而听之”，和地方民人有关案件，“地方官会听之”[②]。有些案件也可直达理藩院审理。判刑时，流放罪要报理藩院会同刑部议定，死罪要会同三法司定谳。

管理喇嘛教，清朝统治者从皇太极到乾隆，一向对喇嘛教采取利用态度，作为麻醉人民的精神鸦片，为巩固其封建政权服务，正如昭梿所说：“国家宠幸黄僧，并非崇奉其教，以祈福祥也。祗以蒙古诸部敬信黄教已久，故以神道设教，藉仗其徒，使其诚

---

① 《蒙古律例》卷七，人命；《西宁青海番夷成例》第五六、五七条。

② 《钦定大清会典》卷六八。

心归附，以障藩离”[①]。一般说，清朝统治者在利用喇嘛教方面采取了两种办法，一是笼络喇嘛教上层人士，赐他们以各种封号，给以印册；二是在少数民族广大地区以及重要地方修建喇嘛庙，使其成为笼络少数民族上层人士的活动场所，并用以愚昧少数民族广大劳动人民。

理藩院管理喇嘛教事务，主要包括：(甲)登记造册喇嘛呼毕勒罕。“凡喇嘛有行者，能以神识转生于世，曰呼毕勒罕”[②]。驻京喇嘛九人，西藏喇嘛十八人(另有沙布隆十二人)，青海喇嘛四十人，游牧喇嘛七十六人，均出呼毕勒罕，报理藩院登记造册。(乙)掌雍和宫金奔巴瓶掣签。乾隆五十七年平定廓尔喀后，清统治者在西藏大昭寺和北京雍和宫先后设金奔巴瓶，凡达赖喇嘛、班禅额尔德尼、哲卜尊丹巴呼图克图及西藏、蒙古各处已出数辈之呼图克图大喇嘛圆寂后，将报出之呼毕勒罕人名生辰，缮签入大昭寺奔巴金瓶内，令喇嘛等唪经，驻藏大臣监看，掣出一人以为呼毕勒罕。内外扎萨克等所奉呼图克图，因条件所限，不能赴藏识认者，即令盟长拟定，报理藩院，缮签入雍和宫奔巴金瓶内，令掌印扎萨克达喇嘛唪经，理藩院大臣监掣。(丙)给予喇嘛度牒、札付、办理敕印。凡没有度牒的喇嘛，由该管大喇嘛具结报理藩院察复。台吉当喇嘛要报理藩院领取度牒，不领而私自出家者勒令还俗。喇嘛承袭国师、禅师、都纲等事，均归理藩院承办，并会同礼部，办理请给敕印等事。僧纲、僧正由理藩院给予札付。(丁)办理呼图克图喇嘛的年班、请安，达赖喇嘛、班禅额尔德尼进丹克书，在京喇嘛考列等第、升迁、调补以及奏请寺庙名号和寺庙工程。

---

① 昭梿：《啸亭杂录》卷一〇。

② 《钦定大清会典》卷一〇。

赈济灾荒。清朝统治者为了维护封建统治秩序，防止人民反抗，比较注意对少数民族地区实行轻徭薄赋政策，遇有荒年，注意实行赈济。清初曾规定，蒙古如遇灾荒，令附于该扎萨克及各旗富户喇嘛人等设法养赡，如仍不敷，该盟内人等出其牛羊协济养赡，将协济被灾人口数目登记造册，上报理藩院。如连年饥馑，该盟力乏不能养济，著盟长会同该扎萨克一同具报，由理藩院请旨遣官查勘，发帑赈济。康熙十年(1671 年)春，苏尼特及四子部落春草不生，又兼雪大，牛羊倒毙殆尽。理藩院会同户部动支宣府归化城仓粟给予救济。康熙朝后期以及雍正、乾隆年间，蒙古地区多有遭受灾荒者，均由理藩院派遣官员前往赈济。在清代档案中，记有不少赈济少数民族灾荒的材料。应当指出，清朝统治者赈济灾荒的根本目的在于维护封建统治阶级利益，因此，理藩院负责赈济少数民族灾荒的工作不可能是彻底的。

办理满蒙联姻理务。清朝统治者为了巩固政权，不仅在政治上和蒙古王公结成联盟，而且从婚姻上加强这种联系。清朝皇帝常娶蒙古王公的女儿做后妃，也常把公主、格格嫁给蒙古王公子弟，正如恩格斯所说，“对于骑士或男爵，以及对于王公本身，结婚是一种政治的行为，是一种借新的联姻来扩大自己势力的机会，起决定作用的是家世的利益”[①]。这些满蒙联姻事务均由理藩院办理。当公主、格格准备下嫁时，先由宗人府行文到理藩院，再由理藩院把咨取备指额驸文件下达到科尔沁左翼中扎萨克固山贝子等十三旗中[②]，查取各旗王、贝勒、贝子、公等嫡亲子弟，公主、格格子孙内，十五岁以上二十岁以下(道光十九年规定十三岁到二十三岁之间均可)，聪明俊秀、堪称额驸的台吉、塔

---

① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》，第 76 页，人民出版社 1972 年版。

② 《钦定理藩院则例》卷二五。

布囊，将衔名、年命、姓氏、三代履历注明，在每年十月送交理藩院，再由理藩院咨送宗人府拣选带领引见。

管理会盟、驿站，稽察蒙古地区户丁。蒙古会盟制度始于皇太极时期，根据各旗不同情况，规定不同的会盟地点，届时清王朝派大臣前往。每盟设正副盟长各一人，率所属每三年会盟一次，内容主要是"清理刑名，编审丁籍"[①]。会盟有十分隆重的仪式和相当严厉的惩罚措施，均由理藩院安排。乾隆十六年以后，漠南蒙古会盟停派大臣参加，由各扎萨克于该盟内会集办理，将所办事件报理藩院查核。喀尔喀蒙古则由各盟长办理。如各盟长有违例不公事件，再由理藩院奏请，特派大臣前往。

康熙三十一年，康熙帝谕示：为"不致迟延误事"，"设立驿站"[②]。理藩院尚书班迪等前往漠南蒙古地区设立驿站，共有五道，驿五十七站，通往蒙古各旗。此外，由赛尔乌苏还可西达乌里雅苏台至科布多，北到库伦至恰克图，是为北路。驿站由理藩院派出司员管辖。往来驰驿之人，由理藩院颁发乌拉票作为验证，各站则按定例，行则供应马匹，宿则给以羊只。

清朝统治者为了稳定统治和满足兵源，还命理藩院经常稽察户丁。按规定，蒙古地区年六十岁以下，十八岁以上，皆编入丁册。三丁披甲一副，一百五十丁编一佐领。每隔三年稽察户丁时，漠南蒙古由理藩院题请奉旨后，马上飞递行文四十九旗，每旗各给予印空白册档一本，令管理王公台吉以下，章京十家长以上，均按佐领查核，分户比丁，造具丁数印册，令协理旗务台吉，会同管旗章京，在十月内送交理藩院。喀尔喀蒙古等，由理藩院题请奏旨后，马上飞递行文定边左副将军、科布多参赞大

① 《钦定理藩院则例》卷三〇。

② 《清圣祖实录》卷一五四，康熙三十一年三月丙辰。

臣、喀尔喀四部落盟长，阿拉善扎萨克和硕亲王、旧土尔扈特扎萨克贝勒、哈密郡王衔贝勒、吐鲁番郡王，每旗各颁予印空白册档一本，令其将三年内裁添人丁数目详细载入，在十月内报理藩院，并行文西宁办事大臣。

管理少数民族王公朝觐（年班、围班）、贡物、燕赉、廪饩、封爵和俸禄。少数民族王公，每年可以分班来京朝见皇帝。漠南蒙古分三班，喀尔喀蒙古分四班，蒙古喇嘛、新疆伯克、四川土司分六班，每年轮朝，定于十二月十五日以后、二十五日以前到齐。各项礼仪、来去安排均由理藩院负责。哈萨克左右部、布鲁特东西部、霍罕、博罗尔、巴达克山、塔什罕、爱乌罕、廓尔喀等无定期来朝，亦由理藩院接待。清朝皇帝去木兰行围，不能年班来京的王公，要跟随行围。朝觐的王公要向皇帝呈纳贡物，皇帝则给予隆重礼遇。除夕设宴于保和殿，元宵设宴于正大光明殿，此前后还在中正殿、紫光阁、山高水长加宴数次，这些均由理藩院预备奏请。随围时则御宴于行在，由理藩院安排，按爵引坐。此外，自亲王到塔布囊，皇帝还要赏以各种绸缎和银两，这些被称为“燕赉”。年班或另有它事来京，朝廷要给予路程和食宿费用，即“廪饩”。廪饩多寡，依据爵位高低、情况不同而有所区别，由理藩院安排。封少数民族上层人士爵位，使其世代相袭，这是理藩院职掌之一。漠南蒙古扎萨克及新疆回部分六等爵，即亲王、郡王、贝勒、贝子、镇国公、辅国公，六等之外，尚有台吉、塔布囊。喀尔喀蒙古在亲王之上，还设有汗爵，此外则无塔布囊只有台吉。台吉尚分四等。所有爵位，都可依据勋戚忠勤的差别而延以后世，制定谱系，纪以世次。贝勒以上赐以册，贝子以下赐以诰。自顺治十八年（1661 年）三月开始，“外藩世职”，“俱给俸

禄"[①],有俸银俸缎,分为九等,最高俸银为二千五百两,缎四十匹,最低俸银为一百两,缎四匹。所有俸银俸缎,均由理藩院会同户部发放。

管理各旗疆界,调解各部纠纷。漠南蒙古二十四部四十九旗,喀尔喀蒙古四部八十六旗,青海蒙古五部二十八旗,西套额鲁特、额济纳土尔扈特、和硕特十部三十四旗,新疆回部二旗,各旗之间均以山河为标志,划分旗界,规定游牧场所。平原或沙碛地区,垒石为记,名为鄂博。旗与旗之间不得私自越界,违者依情论罚。各部各旗发生纠纷,上报理藩院出面调停,予以解决,如康熙二十五年(1686 年)喀尔喀蒙古扎萨克图和土谢图两汗不和,康熙皇帝便下达命令,派理藩院尚书阿喇尼前去解决[②]。乾隆初年,厄鲁特王色布登旺布与巴尔虎因喀尔喀河两侧牧场发生争执,最后协商得以圆满解决,也是向理藩院呈报,由理藩院出面调停的结果[③]。

理藩院上述职能,由所属各司分别执行。尚书、侍郎掌"外藩之政令,制其爵禄,定其朝会,正其刑罚"[④],"控驭抚绥,以固邦翰"[⑤]。旗籍司承办内扎萨克游牧之内属者疆理、封爵,谱系、会盟、赈济,查覆各旗公仓米石、军器,更换八沟、塔子沟、乌兰哈达、三座塔、神木、宁夏理事官及张家口等六处管理驿站司员、笔帖式。王会司承办内扎萨克六盟王公、台吉、公主、格格、额驸等年班、进贡、给俸、燕赉,更换内外馆监督。柔远司承办外扎萨克汗、王、台吉以及呼图克图喇嘛年班、进贡、给俸、燕赉、内外寺庙

---

① 《清圣祖实录》卷二,顺治十八年三月戊寅。

② 中国第一历史档案馆:蒙文老档 00013—00018,全宗号 2,编号 104。

③ 内蒙古呼伦贝尔盟档案管理处:类别敌伪,第 2 号。

④ 《钦定大清会典》卷六三。

⑤ 《清朝文献通考》卷八二。

喇嘛钱粮。典属司承办外扎萨克、西藏、青海等处汗、王、台吉官员的升降、袭替、赈济、喇嘛支领衣服银两，库伦、恰克图、西藏、西宁、科布多、乌里雅苏台等处驻扎司员、笔帖式等任满更换，达赖、班禅进丹克书，在京喇嘛考列等第，札付度牒，奏请寺庙名号和各寺庙工程。徕远司承办驻京"回子"王公、台吉，回疆各城"回子"王公、台吉、伯克袭爵、家谱、给俸、年班、进贡，四川土司以及外裔朝觐，进贡。理刑司承办少数民族地区刑罚，以及内外寺庙喇嘛并太仆寺牧丁逃逸诸事。

礼部设于天聪五年(1631年)，顺治元年(1644年)，置尚书、侍郎各官。下辖典制、祠祭、主客、精膳四清吏司。其中主客司"掌宾礼。凡蕃使朝贡，馆饩赐予，辨其贡道远迩、贡使多寡、贡物丰约以定。颁实录、玉牒告成褒赏"[①]。其中就有办理边疆少数民族事务的内容。在清朝前期，清政府曾经多次以礼部宴请内外蒙古进京使节[②]，处理同吐鲁番的关系。礼部还下辖会同四译馆，"掌治宾客，谕言语"[③]。顺治元年，会同四译馆分设二馆，会同馆隶礼部，以主客司主事满汉各一人提督。设回回、缅甸、百夷、西番、高昌、西天、八百、暹罗八馆，以译远方朝贡文字，置序班二十人，朝鲜通事官六人。乾隆十三年(1748年)，把原隶翰林院的四译馆入礼部，更名会同四译馆，又改八馆为二，即西域馆和百夷馆，以礼部郎中兼鸿胪寺少卿衔一人统摄。

鸿胪寺设于顺治元年，置卿、少卿等官，俱满汉各一人。属官有鸣赞、学习、序班、主簿、笔帖式等。鸿胪寺"卿掌朝会、宾飨

① 《清史稿》卷一一四，《职官志一》。
② 《清世祖实录》卷三五，顺治四年十二月甲戌；卷四二，顺治六年二月庚子。
③ 《清史稿》卷一一四，《职官志一》。

赞相礼仪,有违式,论劾如法。少卿佐之"[1]。其中亦有办理边疆少数民族事务的内容。

清朝管理边疆少数民族事务地方军政机构主要是将军、都统、大臣等。将军、都统、专城副都统"掌镇守险要,绥和军民,均齐政刑,修举武备"。参赞大臣"掌佐画机宜"。领队大臣"掌分统游牧"。总管、副总管"掌分理营务"。城守尉、防守尉"掌本城旗籍"。参领、协领以次各官,"分掌驻防户籍,以时颁其教戒"[2]。"东则奉、吉、黑,西回、藏,北包内外蒙古,分列将军、都统及大臣镇抚之"[3]。具体情况是:将军有盛京、吉林、黑龙江、绥远城、伊犁等驻防将军,乌里雅苏台定边左副将军。都统,专城副都统有热河、察哈尔驻防都统。参赞大臣、领队大臣有乌里雅苏台参赞大臣二人,科布多参赞大臣、办事大臣各一人,库伦办事大臣二人,西藏办事大臣一人,喀什噶尔参赞大臣、办事大臣各一人,英吉沙尔领队大臣一人,叶尔羌办事大臣一人,和阗办事大臣兼领队大臣一人,阿克苏、乌什、库车、喀喇沙尔办事大臣各一人。

清政府在西南边疆少数民族居住地区设置土官进行管理。在土官中有指挥使、指挥同知、指挥佥事、千户、副千户、百户,宣慰使、宣抚使、安抚使、长官、副长官,此外,还有土知府、土同知、土知州、土州同、土州判、土知事、土县丞、土主簿、土典史、土巡检等官。在蒙古族居住地区以及哈密、吐鲁番两地,清政府设扎萨克管理旗务。每旗设扎萨克一人,掌一旗政令,协理台吉二人或四人,赞襄旗务,管旗章京各一人,副章京各二人,参领、佐领、

---

① 《清史稿》卷一一五,《职官志二》。

② 《清史稿》卷一一七,《职官志四》。

③ 《清史稿》卷一一七,《职官志四》。

骁骑校，并佐扎萨克董理民事。在天山以南维吾尔族居住地区，清代称回部，设伯克等官进行管理，其中，阿奇木伯克掌综回务，伊什罕伯克掌赞理回务，噶杂拉齐伯克掌地亩钱粮，商伯克掌征输粮赋，哈资伯克掌平决词讼，斯帕哈资伯克掌头目词讼，拉雅哈资伯克掌理佃民词讼，还有掌水利的密喇布伯克，掌匠役营建的讷克布伯克，掌巡缉狱囚的帕提沙布伯克，掌回族教法的莫提色布依伯克，掌田产税务的密图瓦利伯克，掌商贾贸易的柯勒克伯克，掌理税务的巴济吉尔伯克，掌襄理税务的色迪尔伯克，掌差役的阿尔巴伯克，掌果园的巴克玛塔尔伯克，掌千户征输的明伯克，掌百户征收的玉资伯克，掌教习经馆的杂布提墨克塔布伯克，掌修造甲械的哲伯伯克，掌巡察道路、园林果木的色依提尔伯克等。

第二节　伊犁将军

新疆是我国多民族聚居区。清初，天山以北主要为厄鲁特蒙古游牧地，清代称“准部”。当时，厄鲁特蒙古分为四部，即准噶尔、和硕特、杜尔伯特、土尔扈特。后来，土尔扈特徙居伏尔加河流域，附牧于杜尔伯特的辉特别为一部，仍称厄鲁特四部。天山以南主要是维吾尔族居住地，清代称回部。乾隆二十七年(1762 年)，清政府设立总统伊犁等处将军，管辖新疆广大地区，伊犁将军的设置，与清朝中央政府和这一地区关系的发展变化密切相连。

早在清朝入关前，厄鲁特蒙古和硕特部首领顾实汗就曾遣使到盛京(今沈阳)通贡请安，和清政权建立了密切关系。清入关后，厄鲁特蒙古各部更是贡使不断，清政府则赏赉如例，优渥以礼。顺治十年(1653 年)，清朝封顾实汗为“遵行文义敏慧顾

实汗”，赐以金册金印，册文中有“作朕屏辅，辑乃封圻”[①] 的文字，表现了顾实汗和清朝中央政府的隶属关系。顺治初年，回部的哈密、吐鲁番等地首领进表贡方物，清政府亦厚加赏赐。

康熙初年，厄鲁特蒙古内部形势发生了重大变化，噶尔丹攫取了准噶尔部最高权力。他一面维持和清朝中央政府的密切关系，一面积极扩展自己的势力。康熙十七年(1678 年)，噶尔丹兼并了厄鲁特蒙古各部之后，又出兵回部，确立了对维吾尔族地区的统治。康熙二十一年(1682 年)，康熙帝敕封噶尔丹为“博硕克图汗”，要求他“承此宠赐，当益戴德意，殚心敬顺”[②]。但是，噶尔丹自认为已经有了实力，不再把清政府的告诫放在心上。康熙二十七年(1688 年)，噶尔丹“威令至卫藏”之后，“又思北并喀尔喀”蒙古[③]，遂在西藏第巴桑结嘉错的怂恿支持下，领劲骑三万，逾杭爱山，向喀尔喀蒙古发动了突然袭击。喀尔喀蒙古各部不敌，陆续败退到漠南蒙古境内，请求清朝中央政府保护。噶尔丹过高估计了自己的实力，妄图和清朝中央政府抗衡。康熙二十九年(1690 年)，他以追击喀尔喀蒙古为名，率军进至索岳尔济山，劫掠漠南蒙古乌珠穆沁部人畜，又南下屯驻乌兰布通，距北京仅七百里路程。康熙帝为了粉碎噶尔丹势力，亲自部署清军，取得了乌兰布通之战的胜利。此后，康熙三十年至三十五年(1694 年至 1696 年)间，康熙帝又几次亲征漠北，打击噶尔丹。康熙三十六年，噶尔丹终因力量不及，穷病而死。随着噶尔丹势力的败落，哈密维吾尔族封建主额贝都拉归附清朝，被清政府封为一等扎萨克，仍袭“达尔汉”号，并赐敕印及银币，给红纛

① 《清世祖实录》卷七四，顺治十年四月丁巳。

② 《清圣祖实录》卷一〇三，康熙二十一年七月乙卯。

③ 魏源：《圣武记》卷三。

子。康熙三十七年，清政府遣使赴哈密编旗佐，设管旗章京、参领、佐领、骁骑校等员，还在“肃州别设佐领一”[1]。

噶尔丹败亡后，策妄阿拉布坦成为准部首领。起初，他和清政府保持密切联系，后来随着势力日益强大，也逐渐走上了对抗清政府的道路。康熙五十四年(1715 年)，策妄阿拉布坦遣兵二千，偷袭哈密城，“掠城北寨五”[2]，遭到清军有力回击。次年，他又派兵进扰西藏。清政府为了维护国家统一，进行了驱准保藏的斗争。康熙五十九年七月，清军进抵吐鲁番，吐鲁番大阿訇额敏和卓归附清政府。为了避免准噶尔部的袭扰，雍正十年(1732 年)，清政府把吐鲁番维吾尔族民众移居瓜州，封额敏和卓为扎萨克辅国公。乾隆十九年(1754 年)，清政府遣官赴瓜州额敏部编旗佐，“置管旗章京、副管旗章京、参领、佐领、骁骑校各员，如哈密例”[3]

雍正五年(1727 年)，策妄阿拉布坦死，噶尔丹策凌继为准部首领，对清政府仍采取时而归顺、时而对抗政策。雍正帝也曾出兵征讨准噶尔，其间有胜有负，最终不得不暂时议和，准噶尔割据势力由此得以延续下来。

乾隆十年(1745 年)，噶尔丹策凌死，准部发生内乱，几经争斗，达瓦齐成为首领。在准部内乱过程中，厄鲁特蒙古各部纷纷奔往内地，投归清政府，自乾隆十年至十八年间，不下数十起[4]。乾隆十八年(1753 年)冬，杜尔伯特三车凌所属三千七百多户投归清政府，开始了准噶尔人民大规模内附的过程，具有重要意

---

① 祁韵士:《皇朝藩部要略》卷一五。

② 《皇朝藩部要略》卷一五。

③ 《皇朝藩部要略》卷一五。

④ 参阅《清高宗实录》卷二六四、三八一、四四一，《平定准噶尔方略》前编卷二五、四九至五四。《史料旬刊》第 26 期。

义。乾隆十九年，辉特部台吉阿睦尔撒纳等人也率部众二万余人投归清政府，并“备言伊犁可取状”[1]。正是在厄鲁特蒙古“所属诸部，率众内向”的情况下，乾隆帝考虑到康熙、雍正“两朝未竟之绪，亦乘此事机，一劳永逸”[2]，遂决定出兵西北，平定准噶尔部割据势力，完成边疆的统一。

乾隆二十年（1755 年）春，清政府命将出师，由阿睦尔撒纳为定边左副将军，兵分两路征讨达瓦齐，沿途准部回部人民“携酮酪，献羊马”[3]。同年六月，达瓦齐被俘，清军进抵伊犁。不料达瓦齐分裂割据势力刚刚平定，阿睦尔撒纳因一心想作厄鲁特蒙古“四部总台吉，专制西域”[4] 的野心未能得逞，又开始叛乱。和阿睦尔撒纳一起作乱的还有回部大小和卓，即波罗尼都和霍集占。大小和卓是回部首领玛罕木特之后，雍正年间被噶尔丹策凌囚禁伊犁，达瓦齐叛乱平息，清政府将他们释放。大小和卓返归回部后，妄图割据自立，对抗清政府，便参加了阿睦尔撒纳的叛乱。乾隆二十二年，两和卓将清政府差往的副都统阿敏道及兵丁百余人全部杀害。清政府首先集中全力平息阿睦尔撒纳叛乱，乾隆二十二年秋，阿睦尔撒纳走死俄国。乾隆二十三年初，清政府开始平定大小和卓叛乱。乾隆二十四年七月，两和卓被杀；次年正月，霍集占首级悬于京师通衢。清政府终于完成了新疆的统一。

统一新疆对清政府来说是非常重要的事件，用乾隆帝的话说，这是康熙、雍正“数十载未竟之绪，五年以来，悉为底定”。从

---

① 《圣武记》卷四。

② 《皇朝藩部要略》卷一二。

③ 何秋涛：《朔方备乘》卷四。

④ 《圣武记》卷四。

此,新疆广大地区可以“均照内地兵民,驻扎屯垦”[1]。伊犁将军府的设置,从根本上说,正是清政府统一新疆后,为进一步巩固统一而采取的重要措施。

乾隆二十七年(1762年)十月,乾隆帝颁布上谕:“伊犁为新疆都会,现在驻兵屯田,自应设立将军总管事务,昨已简用明瑞,往膺其任,著授为总管伊犁等处将军,所有敕印旗牌,该部照例颁给”[2]。伊犁将军府建置从此产生。

如前所述,清朝完成新疆的统一是在乾隆二十四年夏秋之际,那么,为什么在两年多之后才设立伊犁将军呢?这与清政府统一新疆后采取的各项措施渐次产生和完善有关。

首先,是驻兵屯田措施。乾隆二十五年四月,乾隆帝曾指出:“伊犁及回部,非巴里坤、哈密内地可比,即须驻兵屯田,仍当以满洲将军大员驻守,非镇道绿营所能弹压”[3]。五月,他又谕示军机大臣:“伊犁一带,距内地寫远,一切事宜,难以遥制,将来屯田驻兵,当令满洲将军等前往驻扎,专任其事,固非镇道绿营所能弹压,亦非总督管辖所能办理”[4]。这些既表现了清政府对新疆地区的重视,也说明了伊犁将军的设置与清政府在新疆的驻兵屯田确有关系。

鉴于从内地运粮困难重重,清政府在统一新疆过程中,始终关注驻兵屯田问题。乾隆二十一年九月,清军进兵伊犁,将军兆惠就对巴里坤至伊犁可资耕种的地亩进行了勘察。乾隆二十三年四月,清政府开始筹办伊犁屯田;乾隆二十五年正月和二月,

① 《清高宗实录》卷六六二,乾隆二十七年闰五月戊辰。
② 《清高宗实录》卷六七三,乾隆二十七年十月乙巳。
③ 《清高宗实录》卷六一〇,乾隆二十五年四月己丑。
④ 《清高宗实录》卷六一二,乾隆二十五年五月丙午。

伊犁屯田正式兴办。乾隆帝为此谕示:"伊犁向为准夷腹地,加意经画,故穑事颇修"。"若不驻兵屯田,则相近之哈萨克、布鲁特等乘机游牧,又烦驱逐。大臣等自当办理妥协,不可苟且塞责,以图早归。看来驻兵屯田,惟当渐次扩充,今岁且照原议派兵五百名,回人三百户"①。在此前后,清政府在新疆晶河、辟展、玛纳斯、巴里坤、托克逊、乌鲁木齐、哈喇沙尔、库尔喀喇乌苏等地也都开始驻兵屯田。

随着驻兵屯田日益展开,有关规制逐渐建立。乾隆二十五年三月,在从乌鲁木齐至罗克伦之间的四处庄田中,规定每庄屯田兵八百余名,委游击都司各一员分派杂职,督课耕种。九月,参赞大臣阿桂上奏伊犁耕牧城守事宜,包括增派回人屯田、增派官兵驻防屯田、增派官兵随时酌量定数、次第建置城邑、预备屯田兵马驼等内容,基本上得到乾隆帝旨准。乾隆二十七年正月,清军机大臣议核了新疆各地屯田兵的数目,其中规定乌鲁木齐五千名,哈喇沙尔七百名,赛里木、拜五十名,库车、和阗、乌什、阿克苏、叶尔羌、喀什噶尔、英吉沙尔等地亦有相应数目。乾隆二十六年,伊犁屯田八千亩收获大小麦、黍、粟、青稞等共二万七千一百石有奇。这一切表明,新疆统一后,驻兵屯田取得成功。为了使这一有效措施继续完善,清政府决定设立伊犁将军,统一管理新疆各地的驻兵屯田事务,并以此加强"弹压"作用。

其次,是稳定新疆局势的有关相应措施,包括设官吏、置卡台、建城堡、颁刑律、铸货币、明制度等方面。

一是设官吏。在统一新疆过程中,清政府就很注意官员的选派,并给以办事大臣、参赞大臣、办事都统副都统、办事尚书郎中、试用官效力官等名号。统一新疆后,各地驻扎官员基本上称

---

① 《清高宗实录》卷六〇六,乾隆二十五年二月癸未。

参赞大臣、办事大臣,由清政府用满汉篆文及维吾尔文铸给关防。有些地方,根据需要,或增设同知、通判、仓大使、管粮官,或设立随印办事司官、笔帖式,专办回人事务司官、笔帖式。清政府驻扎新疆各地官员渐趋稳定。特别应当一提的是对各级伯克的任用。在平定大小和卓叛乱过程中,清政府就明确了对伯克的使用政策。乾隆帝曾说:“回部平定后,不过拣选头目,统辖城堡,总归伊犁军营节制”。“将来办理回部,惟于归顺人内,择其有功而可信者,授以职任,管理贡赋等事”[①]。随着新疆的统一,各级伯克的归附,清政府在回部地方官员中,开始设立阿奇木伯克等缺,规定五品以上伯克,戴孔雀翎,六品伯克戴蓝翎,阿奇木伯克等一律铸给图记。从此,伯克成为清朝官制的组成部分。

二是置卡台。卡台即卡伦、台站,或为防卫哨所,或为交通建置。新疆统一后,为保卫边陲,运送物资,清政府特别注意卡伦、台站的设置。乾隆二十五六年间,奈曼明安至津济里克,巴颜珠尔克至乌鲁木齐,辉迈拉呼至都图岭的卡伦相继建成。阿克苏至海努克,哈喇沙尔至库车,乌鲁木齐至伊犁,叶尔羌至辟展的台站也陆续设立。卡伦官兵由侍卫统领,台站备有驼马牛羊。

三是建城堡。新疆统一后,参赞大臣阿桂上奏指出:“建置城邑,实为边防长久,不独地当冲要,亦宜相其形势物产”[②]。乾隆帝同意这种意见,并谕示:“在木植多处,或近山产煤之地,筑城驻兵”[③]。此后,乌哈尔里克、察罕乌苏、哈什崆吉斯、伯勒齐尔等城堡相继建成。有些城堡不仅是驻兵之地,而且后来也多

① 《清高宗实录》卷五七〇,乾隆二十三年九月戊戌。
② 《清高宗实录》卷六二一,乾隆二十五年九月辛未。
③ 《清高宗实录》卷六二一,乾隆二十五年九月辛未。

成为大臣建牙之所。

四是颁刑律。新疆统一后，清政府即明确宣布："新定地方，立法不可不严"①。规定内地贸易民人与回人杂处，凡斗殴杀人案，应于本处正法，以使凶暴之徒知所儆畏，不能尽以内地之法治理。无论回人盗本地还是内地人马匹，或是内地人盗回人马匹，均照回疆例办理。这些为后来清政府制定《回疆则例》奠定了基础。

五是铸货币。乾隆二十四年，清政府决定在叶尔羌城开局设炉，改铸制钱。新钱面铸乾隆通宝，幕铸满文、维吾尔文叶尔羌字样，轮廓方孔，如内地制钱式。后来，阿克苏也鼓铸，供阿克苏、乌什、库车、喀喇沙尔、赛里木、拜城使用。

六是明制度。在哈密、吐鲁番地区，仿内地例，十家设一甲长，巡缉稽察。在回部其他地区，仿照旧制，责成阿奇木伯克等将各村庄头目遴选补授管辖地方。此外，还规定年班事宜。无论是维吾尔族伯克，还是原厄鲁特蒙古各部首领，凡在一定品级，每年都要进京朝觐，或木兰行围。

上述一切怎样更好地执行并使之日臻完备？清政府需要在新疆建立一个强有力的权威机构，予以保证。伊犁将军就是在这种情况下应运而生的。

再次，是对归附的外藩属国的措施。清政府统一新疆后，邻近的霍罕、博罗尔、巴达克山等外藩属国相继归附。他们派使者前来北京，表示永为臣仆。清政府给以隆重接待，乾隆帝还命人赍敕书赐物，颁发给这些外藩属国首领，要求他们循旧俗、安生理、约束所部。此外，清政府允许外藩属国贸易往来，但不准他们越境游牧。怎样保证这些措施得以落实？发生抢掠等事件如

① 《清高宗实录》卷六〇八，乾隆二十五年三月丁巳。

何处理？适应抚绥外藩属国的需要，也是清政府设立伊犁将军府的一个原因。

伊犁将军府设立后，个别地区的建置和设官偶有调整，但对整个军府建置组织系统并无多大影响。清代新疆军府建置组织系统的基本情况是，在伊犁将军之下，设都统、参赞大臣、办事大臣、领队大臣等官分别管辖伊犁、乌鲁木齐、塔尔巴哈台、喀什噶尔等地区。

首先是伊犁辖区。伊犁将军驻伊犁惠远城，将军衙署内设营务、印房、粮饷、驼马、功过处等机构，分别以司员、帮办、章京、笔帖式任事。营务处负责将军操阅一切事宜。印房处专管一切日行事件，承办吏、兵各部应行咨复稿案。粮饷处专管钱粮，支发文案年终造册报销，承办关涉户、工二部事件一切稿案。驼马处专管各部落牧放孳生牛马册籍，以及哈萨克贸易牲畜等事。功过处专管八旗官员功过登记档案。作为伊犁将军的属官，还有参赞大臣、领队大臣、卡伦侍卫等员，与将军同驻伊犁。参赞大臣赞理伊犁地区军政事务。领队大臣分别管理惠宁城、锡伯营、索伦营、察哈尔营、厄鲁特营。卡伦侍卫除在营务处酌留一二员外，其余均分拨各营带官兵驻守卡伦。

其次是乌鲁木齐辖区。乌鲁木齐都统作为伊犁将军属官驻乌鲁木齐巩宁城，管理库尔喀喇乌苏、乌鲁木齐、巴里坤、古城以及哈密，吐鲁番等地满汉官兵，乌鲁木齐都统衙署内设印房、粮饷、驼马三处，以司官、笔帖式任事。都统下辖乌鲁木齐、巴里坤、古城、吐鲁番满营领队大臣，库尔喀喇乌苏办事领队大臣、哈密办事大臣。各领队大臣之下分设协领、佐领、防御、骁骑校统率所部兵丁。

再次是塔尔巴哈台辖区，塔尔巴哈台参赞大臣作为伊犁将军的属官驻塔尔巴哈台，衙署内设印房、粮饷、驼马三处，分别以

司员任事。参赞大臣之下辖协办领队大臣、专理游牧领队大臣等，专营巡察东西路卡伦。

最后是喀什噶尔辖区。喀什噶尔参赞大臣作为伊犁将军的属官驻喀什噶尔，总辖喀什噶尔、英吉沙尔、叶尔羌、和阗、阿克苏、乌什、库车、喀喇沙尔八大城事务，其下附设办事大臣一员，专理喀什噶尔及英吉沙尔事务。衙署内设印房、回务、经牧三处和粮饷局，分别以章京、笔帖式任事。参赞大臣之下，还在英吉沙尔设领队大臣一员，叶尔羌设办事大臣、协办大臣各一员，和阗设办事大臣二员，乌什、阿克苏、库车、喀喇沙尔设办事大臣各一员。大臣之下设章京、笔帖式、佐领、防御、骁骑校、副将、游击、都司等官统率所部兵丁。

伊犁将军管辖区域内，在民政制度上，存在着扎萨克制、伯克制、郡县制三种形式。一般来说，厄鲁特蒙古各部等游牧民族地区实行扎萨克制，扎萨克即旗长，下设管旗章京副章京、参领、佐领、骁骑校、领催等员管理旗务。在维吾尔族居住地区实行伯克制，综理回务的称阿奇木伯克，赞理回务的称伊什罕伯克，以下又有各种专职伯克，名目多达三十余种，具体管理维吾尔族各种事务。汉族百姓居住的地区实行郡县制，包括镇西府(初为巴里坤直隶厅)、哈密、伊犁、辟展、奇台等直隶厅，迪化州(初为乌鲁木齐直隶厅)、昌吉、宜禾、阜康、绥来等县。府设知府，厅设同知，州设知州，县设知县，具体管理地方民事。这里应当指出的是，实行郡县制的地方虽然在伊犁将军辖区内，但是官员的任免不直接归伊犁将军管理，而是属于甘肃布政使司。

伊犁将军"节制南北两路"，统辖外夷部落，操阅营伍，广辟屯田[①]，具体职掌包括：

---

① 《新疆识略》卷五。

管理驻兵屯田。关于驻兵。为“靖边圉而资控驭”[1]，乾隆二十五年以后，新疆驻兵日渐形成制度。满洲、锡伯、索伦、蒙古、绿营官兵分布南北两路，有驻防、换防之分。驻防即携眷兵永远驻守，伊犁、古城、巴里坤满洲、锡伯、索伦、蒙古、绿营以及吐鲁番满营兵即如此。换防即轮班更替，不常驻，不携眷，乌什、阿克苏、叶尔羌、英吉沙尔、喀什噶尔、塔尔巴哈台满兵即是。新疆“南北两路养兵万有九千余名，设官千有四百余员”[2]。清政府要求新疆驻兵加强训练，“操演务臻纯熟，纪律端贵严明”[3]。伊犁将军随时查阅惠远城满营官兵训练，夏秋间查阅惠宁城满营官兵训练，八月前往喀什地方演围，十月查阅八旗军器，冬月赴绥定城阅看绿营官兵技艺。关于屯田，乾隆二十五年以后，新疆屯田日益展开，有兵屯、旗屯、犯屯、民屯、回屯等形式，渐成定制。不同形式的屯田虽然都有屯田大臣、屯田提督、屯镇总兵、领队大臣、阿奇木伯克等直接负责，但是都要受伊犁将军统一管辖。

稽查台站卡伦。台站即驿道，新疆地区亦称军台或营塘，主要线段包括，从巴里坤到乌鲁木齐，从乌鲁木齐到伊犁，从库尔喀喇乌苏到塔尔巴哈台，从喀什噶尔到吐鲁番，从伊犁到阿克苏，从阿克苏到乌什，从叶尔羌到和阗，从精河到哈密，总计军台、营塘一八五座，由管理军台领队大臣直接负责，伊犁将军不时稽查。卡伦即更番候望之所。新疆北路，塔尔巴哈台、伊犁地区共有卡伦一〇八座，分别由塔尔巴哈台参赞大臣，察哈尔、索伦、锡伯、厄鲁特、惠宁城领队大臣专辖。新疆南路有卡伦七十

① 《西陲总统事略》卷一。
② 《圣武记》卷四。
③ 《西陲总统事略》卷六。

四座[①],分别由乌什、哈密、库车、叶尔羌、阿克苏、喀喇沙尔办事大臣、喀什噶尔参赞大臣,和阗、吐鲁番、英吉沙尔领队大臣专辖,而总统于伊犁将军。这些卡伦的作用,或监督贸易,或稽察逃人、采玉和游牧。

经理牧厂贸易。平定准部和回部叛乱后,为了驻军和屯田的需要,清政府认识到"必须设立牧厂,孳生牲只,方为久远之计"[②]。从乾隆二十五年起,先后在北疆伊犁、巴里坤、乌鲁木齐、塔尔巴哈台,南疆库车、乌什、哈密、喀什噶尔、英吉沙尔等地设立牧厂。这些牧厂规模大小不等,分驼厂、马厂、牛厂、羊厂几种形式。牧厂中的八旗牧厂,由伊犁将军衙署中的驼马处以及各地参赞大臣掌理,最后总辖于伊犁将军。一般来说,孳生驼五年一均齐,马三年一均齐,牛四年一均齐,羊一年一均齐。每均齐一次,驼十只取孳四只,马三匹取孳一匹,牛十只取孳八只,羊十只取孳三只[③]。贸易主要是指清政府和哈萨克、布鲁特的贸易。平定阿睦尔撒纳叛乱后,哈萨克等部先后在伊犁、乌鲁木齐、塔尔巴哈台等地和清政府进行贸易,"将马易换货物"[④]。每年夏秋之交,在伊犁贸易时,哈萨克贸易队伍抵境,卡伦侍卫要查其人众、牲畜数目,先行具报,沿卡护送。伊犁将军派委侍卫、协领暨驼马处等官监视贸易,计值平论。五彩蟒袍一件,四庹二色金缎一匹,分别可换马四匹,羊三十二只。绸缎均从内地调运。贸易结束后,有时伊犁将军接见哈萨克贸易使者,给以茶食糖饼,是为筵宴。对送献的马匹,将军则视其值赏缎匹,然后派

① 据《西陲总统事略》卷三统计。
② 《清高宗实录》卷六八一,乾隆二十八年二月丁巳。
③ 《伊江集载》"厂务孳生牲畜"。
④ 《清高宗实录》卷五四八,乾隆二十二年十月丙寅。

官兵按卡递送出境。

统辖外藩属国。中亚地区的哈萨克、布鲁特以及霍罕、博罗尔、巴达克山等外藩属国归附后，清政府以伊犁将军统辖。有关巴达克山具体事务，“俱遵驻扎喀什噶尔、叶尔羌大臣等节制”[①]。布鲁特首领要由参赞大臣奏放翎顶，二品至七品不等，每年还由伊犁将军派遣领队大臣亲往巡察，而常年稽查约束则归喀什噶尔参赞大臣负责[②]。

第三节　乌里雅苏台将军、科布多参赞大臣和库伦办事大臣

喀尔喀蒙古，又称外蒙古，漠北蒙古，“东至黑龙江呼伦贝尔城，南至瀚海，西至阿尔台山，北至俄罗斯”[③]。清朝在喀尔喀蒙古的军政建置，主要是乌里雅苏台将军(定边左副将军)、科布多参赞大臣、库伦办事大臣等。这些建置，不仅是清政府与喀尔喀蒙古关系发展的产物，而且与漠西蒙古以及俄国亦有一定关系。

喀尔喀蒙古是元太祖十五世孙达延车臣汗幼子格埒森札札赉尔珲台吉的故地。格埒森札札赉尔珲台吉把所属划为七部，由七子分领，别左右翼。其长子阿什海达尔汉珲台吉传至孙赉湖尔时，所部尊之为汗，赉湖尔子素巴第，始号札萨克图汗。其三子诺诺和传至子阿巴岱时，始称汗，到阿巴岱孙衮布时，始号土谢图汗。其五子阿敏都喇勒传至孙硕垒时，始号车臣汗。以上即为喀尔喀蒙古三汗。此外，喀尔喀蒙古还有赛音诺颜部，是诺诺和四子图蒙肯因护持黄教有功，被达赖喇嘛授予赛者诺颜

① 《清高宗实录》卷六七八，乾隆二十八年正月乙巳。

② 参阅《新疆图志》卷一六。

③ 《清史稿》卷七八，《地理志二十五》。

号,所部奉之视同三汗。

喀尔喀蒙古原服属于漠南蒙古察哈尔部。清未入关前,于天聪九年(1635 年)灭察哈尔,车臣汗部硕垒始偕同漠南蒙古乌珠穆沁、苏尼特诸部长上书通好清政权,并贡驼马。崇德元年(1636 年),硕垒派使者到沈阳,随后,皇太极亦派人前往车臣汗部赏赉物品。这是喀尔喀蒙古与清政权的最初关系。后来,土谢图汗衮布、札萨克图汗素巴第、赛音诺颜部长图蒙肯,也相继和清政权友好往来。

崇德二年,车臣汗部硕垒向皇太极进献獭喜兽。三年,札萨克图汗素巴第"兴兵构怨","谋掠归化城"[①],皇太极亲率大军征讨。素巴第遂遣使谢罪,"并贡马,及独峰驼,无尾羊"[②]。同年,土谢图汗衮布遣使贡驼、貂皮、雕翎及俄罗斯鸟枪;车臣汗贡马、甲胄、貂皮、雕翎、俄罗斯鸟枪、唐古特元狐皮等。于是,皇太极谕示喀尔喀蒙古各部,岁贡白驼一,白马八,谓之九白之贡,"它物勿入献"[③]。

顺治三年(1646 年),车臣汗硕垒诱使漠南蒙古苏尼特部长腾机思叛逃。清政府派豫亲王多铎率师追剿,至札济布喇克地方,受到硕垒子本巴、土谢图汗属下喇瑚里、赛音诺颜部长丹津喇嘛等五万联军的拦击。联军最后虽然败退,但是车臣汗属下楚琥尔乘机"私掠巴林部人畜"[④]。五年,腾机思乞降,车臣汗硕垒遣使向清政府进献驼百马千,土谢图汗衮布等也上表引罪。清政府谕示喀尔喀蒙古诸部各遣子弟来朝,被各部拒绝。七年,

① 《皇朝藩部要略》卷三。
② 《皇朝藩部要略》卷三。
③ 《皇朝藩部要略》卷三。
④ 《皇朝藩部要略》卷三。

札萨克图汗属下俄木布额尔德尼私入归化城界掠夺牧产，清政府遣官饬归所掠，适素巴第卒，子诺尔布嗣，遂遣使入贡。八年，土谢图汗衮布不归所掠巴林人畜，仅献驼十马百入谢，为此，十年，清政府命侍郎毕哩克图往土谢图汗部，察巴林被掠人畜，衮布等匿不尽给。鉴于土谢图汗部"不遣子弟来朝，不进九白之贡，不尽偿巴林人畜"①，清政府和喀尔喀蒙古各部的关系一度非常紧张。

顺治十二年（1655 年），土谢图汗部察珲多尔济，车臣汗部巴布相继袭汗位。他们为得到清政府的支持，便偕同札萨克图汗诺尔布、赛音诺颜部长丹津喇嘛赍表遣子弟来朝。是年冬，清政府和喀尔喀蒙古各部盟于宗人府，决定在喀尔喀蒙古设八扎萨克，仍分左右翼。与此同时，清政府又命赛音诺颜部丹津喇嘛如喀尔喀蒙古三汗例，岁贡"九白"。十五年，清政府派遣大臣将服装饰物赏赉诸扎萨克。十八年，清政府又赐丹津喇嘛"遵文顺义"号。

康熙元年（1662 年），札萨克图汗部发生内变，额淋沁袭杀了该部汗旺舒克。不久，额淋沁又被土谢图汗察珲多尔济、赛音诺颜部长丹津喇嘛追击，出逃漠西厄鲁特蒙古。九年（1670 年），札萨克图汗部绰墨尔根自立为汗，因末经清政府批准，本部部众不附，多归依土谢图汗察珲多尔济，于是，康熙帝下诏废弃绰墨尔根，以成衮袭札萨克图汗位，令其抚辑部众。十六年，土谢图汗察珲多尔济援救漠西厄鲁特蒙古鄂齐尔图车臣汗，与厄鲁特蒙古准噶尔部噶尔丹处于对抗地位。十八年（1679 年），噶尔丹肆虐附近诸部，并"谋侵喀尔喀"②。二十一年，清政府派内

① 《清世祖实录》卷七六，顺治十年六月庚申。

② 《清圣祖实录》卷八五，康熙十八年十月壬申。

大臣费扬古等前往土谢图汗部，散秩大臣博洛特等往车臣汗部，副都统班达尔什等往赛音诺颜部，都统阿密达等往札萨克图汗部，分赉诸扎萨克冠服、佩带、弓刀、器币，并诏示各部“设汛防御”噶尔丹的扰掠[①]。

成衮袭札萨克图汗位后，多次遣使往土谢图汗察珲多尔济处索取逃众，均被拒绝，于是两部矛盾愈益加深。为平息喀尔喀蒙古的内争，康熙二十三年（1684 年），康熙帝命内大臣阿齐图格隆偕西藏达赖喇嘛使者参巴陈布胡图克图，晓谕札萨克图汗、土谢图汗和好。由于参巴陈布胡图克图在归化城病逝，此次行动未获结果。二十五年，清政府又派理藩院尚书阿喇尼与达赖喇嘛特使噶尔旦西勒图一起，促土谢图汗和札萨克图汗会盟，解决两部纠纷。是时正值成衮病死，康熙帝遂诏示其子沙喇承袭札萨克图汗位，随同阿喇尼赴库伦伯勒齐尔与察珲多尔济盟会。察珲多尔济未亲自参加会盟，仅以其弟哲布尊丹巴胡图克图为首席代表，并派长子噶尔旦多尔济、弟西第什哩等参加。盟会中，清政府又在喀尔喀蒙古增设六旗，分别以扎萨克图汗部根敦、土谢图汗部巴图尔珲台吉、噶尔旦多尔济、衮布等人为扎萨克。会盟后，察珲多尔济未遵照康熙帝“尽遣所收逃众”的谕示办事。“仅归其半于沙喇”，致使两部“复交恶”[②]。库伦伯勒齐尔盟会后，土谢图汗察珲多尔济加强了和清政府的联系。康熙二十六年（1687 年），察珲多尔济偕车臣汗诺尔布上疏康熙帝，请颁给印信，并上尊号。康熙帝以“自今以后，亲睦雍和，毋相侵扰，永享安乐，庶慰朕怀，胜于受尊号”为辞，婉言拒绝，亦不允给

---

① 《皇朝藩部要略》卷三。

② 《皇朝藩部要略》卷三。

印[①]。不久,察珲多尔济又派长子扎萨克噶尔旦多尔济率宰桑额尔德尼额尔克等,携贡物进京。

康熙二十六年秋,噶尔丹诱使札萨克图汗沙喇攻击土谢图汗察珲多尔济。结果,沙喇计败被杀,噶尔丹弟多尔济札卜亦被追斩。噶尔丹诡计不逞,遂以库伦伯勒齐尔盟会中,哲布尊丹巴胡图克图与达赖喇嘛特使噶尔旦西勒图抗礼,"不尊达赖喇嘛"为名,"又怨察珲多尔济尝助鄂齐尔图汗攻己"[②],在康熙二十七年春,"引众三万,由杭爱山入掠"[③],进犯喀尔喀蒙古。五月,"喀尔喀、厄鲁特交相争战"的消息不断传到北京[④]。六月,理藩院尚书阿喇尼疏报康熙帝:"噶尔丹率兵掠厄尔德尼沼居民,直抵喀喇卓尔浑之地,距泽卜尊丹巴(即哲布尊丹巴—引者)所居仅一日程。泽卜尊丹巴携土谢图汗妻与子媳及喇嘛班第等夜遁,喀尔喀通国各弃其庐帐、器物、驼马牛羊纷纷南窜,昼夜不绝。土谢图汗不知存亡"[⑤]。七月,哲布尊丹巴遣使向康熙帝告急,通报了土谢图汗子噶尔旦台吉战败的消息,"仰祈速赐救援"[⑥]。八月,侍郎文达、阿南达疏报:"土谢图汗与噶尔丹,于八月初三四等日,相遇于鄂罗会诺尔之地,鏖战三日。厄鲁特兵夜袭善巴额尔克戴青之营,破之,喀尔喀属下诸台吉星散,土谢图汗力弱,乃越瀚海,奔至泽卜尊丹巴所"[⑦]。九月,土谢图汗及其弟西地西里巴图尔台吉、哲布尊丹巴胡图克图等,各率属下内

① 《清圣祖实录》卷一二九,康熙三十六年正月丙申。
② 《皇朝藩部要略》卷三。
③ 《皇朝藩部要略》卷三。
④ 《清圣祖实录》卷一三五,康熙二十七年五月癸酉。
⑤ 《清圣祖实录》卷一三五,康熙二十七年六月庚申。
⑥ 《清圣祖实录》卷一三六,康熙二十七年七月壬申。
⑦ 《清圣祖实录》卷一三六,康熙二十七年八月癸亥。

附。清政府运归化城粮米均散赈济。此后,车臣汗部乌默克率所属十余万户来归,清政府赐牧乌珠穆沁界外阿尔图、布哈和赖等地。赛音诺颜部长善巴兵溃,也携孥前来,赐牧乌喇特部界外。札萨克图汗部索诺木、伊斯札布、额尔德尼等,率属从和硕托辉徙来,清政府命居归化城。为稳定内附的喀尔喀蒙古各部秩序,避免"劫夺不已,离析愈多"的事件发生,保证"各谋生业","寇盗不兴,祸乱不作"[①],清政府派漠南蒙古科尔沁亲王沙津等前往各部驻地,宣示内地法度。

康熙三十年(1691 年),清政府在漠南蒙古多伦诺尔举行会盟,漠南蒙古四十九旗王公、喀尔喀蒙古各部汗王咸与参加。通过多伦会盟,喀尔喀蒙古诸部济农、诺颜旧号,皆改为王公、贝勒、台吉等爵,惟有汗号保留。同时,"按旗分编立佐领,设管旗章京副章京、佐领、骁骑校等官"[②],"与漠南蒙古四十九旗同列"[③] 这样,清政府遂统一了喀尔喀蒙古各部。康熙三十一年,清政府改喀尔喀蒙古左右翼为三路,土谢图汗部称北路,车臣汗部称东路,札萨克图汗部称西路。康熙三十五年,清政府平息噶尔丹内乱后,喀尔喀蒙古各部相继回归漠北旧游牧地。雍正三年(1725 年),赛音诺颜不复隶土谢图汗部,而别为一部,称喀尔喀中路。至此,喀尔喀蒙古始有四部。清政府统一喀尔喀蒙古诸部,为设立军政建置准备了条件。

乌里雅苏台将军,又称定边左副将军,是清政府在喀尔喀蒙古设立的最高军政建置。它最初的设立,与防备厄鲁特蒙古准噶尔部对喀尔喀蒙古的袭扰有关。

---

① 《皇朝藩部要略》卷三。

② 嘉庆朝《大清会典事例》卷七三九。

③ 《清圣祖实录》卷一五二,康熙三十年七月甲午。

厄鲁特蒙古准噶尔部被清政府统一前，不仅多次袭扰漠北蒙古，而且对清中央政府亦构成很大威协。清政府为了护卫漠北蒙古各部游牧，在康熙朝，就曾多次命将出师，授以各种临时派遣性质的将军职称。雍正九年(1731 年)十月，厄鲁特蒙古准噶尔部首领噶尔丹策凌部下大策凌敦多布拥众三万，谋掠漠北蒙古各部。漠北蒙古赛音诺颜部首领策凌率众迎击，将大策凌敦多布击溃。雍正十年六月，噶尔丹策凌部下小策凌敦多布又纠众三万谋掠漠北蒙古各部，漠北蒙古“众扎萨克惧，不敌，多弃牧归”[①]。只有策凌率众迎击，历时两月，行程数千里，大小十余战，迫使小策凌敦多布败逃。雍正十一年，鉴于策凌“为国家竭诚宣力，世宗宪皇帝授以定边左副将军重任，训兵饬备，准夷慑服，喀尔喀赖以宁静”[②]。策凌任定边将军长达十七年，主要职责就是统率军队，防备准噶尔部，保卫喀尔喀蒙古。策凌之后，成衮札布、策楞、班第、阿睦尔撒纳、达尔党阿等人相继任定边左副将军，主要职掌都是以对准噶尔的防范与用兵为主。因此，这时的定边左副将军还没有形成真正的军府建置。

清政府统一漠西厄鲁特各部后，设立伊犁将军等建置加强管辖，定边左副将军失去了防范准噶尔部的意义。于是，乾隆二十九年，清政府在喀尔喀蒙古赛音诺颜部境内乌里雅苏台创建城垣，三十二年工竣，作为定边左副将军驻地，以管辖喀尔喀蒙古各部。至此，乌里雅苏台将军府建置正式产生。

乌里雅苏台城是一座木城，周围三里有奇，城内设办公衙署一所，以及将军衙门，参赞衙门，内阁、户部、兵部、理藩院衙门，还有坛庙、仓库、营务所、戍守官兵驻房等。乌里雅苏台将军府

---

① 《皇朝藩部要略》卷五。

② 《十一朝东华录》乾隆朝三一。

的组织系统及其主要职掌是：定边左副将军一员，参赞大臣满洲蒙古各一员，总统乌里雅苏台、科布多等处官员，各部落蒙古官兵事务。内阁衙门，设掌戳记侍读、笔帖式、候缺笔帖式、委署笔帖式等员，专管折奏报匣、收发各处文移、南西北三路台站事务。户部衙门，设掌戳记司官、笔帖式、候缺笔帖式、委署笔帖式等员，专管官兵俸饷、盐菜、口粮、银两、缎布、烟茶、绳屉、口袋、工程等事。兵部衙门，设掌戳记司官、笔帖式、候缺笔帖式、委署笔帖式等员，专管绿营官兵，商民贸易，词讼刑名事务。理藩院衙门，设掌戳记司官、笔帖式、候缺笔帖式、委署笔帖式等员，以及巡捕骁骑校、委署骁骑、佐领等员，专管内外蒙古事件，审理命盗、词讼、刑名，兼管驼马牛羊四项牲畜。城外驻班蒙古副将军一员，由喀尔喀蒙古四部落副将军内轮班驻扎，审转四部落一切事件，春季赛音诺颜部落，夏季车臣汗，秋季土谢图汗，冬季札萨克图汗。驻班蒙古副将军之下，设扎萨克、协理台吉、梅勒扎兰、听差台吉等员，以及管理官厂驼马牛扎萨克、协理台吉、章京兵丁等。

在乌里雅苏台将军辖区内，在行政区划上，分车臣汗部、土谢图汗部、赛音诺颜部、札萨克图汗部，以及科布多地区，唐努乌梁海地区。据《定边纪略》、《乌里雅苏台志略》等书记载，车臣汗部，有汗、亲王、郡王各一名，贝勒、贝子各二名，公六名，札萨克台吉十三名，总计二十三旗，四十佐领，户六千，口三万有奇。土谢图汗部，有汗、亲王、贝勒各一名，郡王二名，公六名，扎萨克台吉九名，总计二十旗，五十二佐领，户七千八百，口四万有奇。赛音诺颜部，有亲王、郡王、贝勒、贝子各二名，公六名，札萨克台吉十名，总计二十四旗，三十一个半佐领，户四千七百余，口二万余。札萨克图汗部，有汗、郡王衔贝勒各一名，公八名，札萨克台吉九名，总计十九旗，二十佐领，户三千，口一万五千余。以上四

部，清政府在每部汗、王、贝勒、公之内，钦放正副盟长各一名，承办命盗词讼刑名一切文案事件；副将军参赞各一名，专管游牧牲畜、兵丁差户。科布多地区，设满洲参赞大臣一名，蒙古帮办大臣一名，其详情另述。唐努乌梁海地区，设掌印副都统一员，总管四员，骁骑校一员，共五旗，二十六佐领，计七百八十六户，一万余口。

此外，哲布尊丹巴胡图克图驻扎库伦，清政府设库伦办事大臣统辖，其详情亦另述。哲布尊丹巴胡图克图下设诺们汗一员，总统喇嘛念经事务；商卓特巴一员，总理鄂托克事务。每鄂托克（即如佐领）设达噜卡一员（即如佐领），总计十七处，户万六千七百有奇，口八万三千六百有奇，内徒众二万七百余口，哲布尊丹巴胡图克图有驼三万，马二十万，牛十九万，羊百九十万。

以上所述喀尔喀蒙古各部各地区，均属乌里雅苏台将军统辖。

乌里雅苏台将军还具体负责以下诸种事务：甲，军台。在乌里雅苏台城南有二十台，城西有十四台，城北九台，额设台吉、章京、骁骑校、笔帖式等员，兵丁若干名，备有驼马羊，听内阁传单，照数应付差使，属将军统辖。乙，操练。每年秋季要行围，谓之操演，将军参赞大臣请印同行。挑派三辕门巡捕随围，四部院笔帖式随印办事。由札萨克图汗、赛音诺颜两部落调派副将军一员，贝勒、贝子、公、札萨克台吉四员，台吉十四员，兵五百名，马上善射者（莫尔根）一百六十名随围听调。每次行六十围或四五十围不等。射获野兽分赏官兵，立功者奖给弓箭火药。丙，查阅卡伦。喀尔喀蒙古各部与唐努乌梁海地区、新疆塔尔巴哈台地区交界处，设有卡伦二十四处，由卡伦侍卫、协理旗务台吉等率兵丁驻守。每年春秋二季，由科布多派员查阅，均属将军统辖。如果将军新任，例应亲往查阅，每届三年，还需往查一次。仓储

库贮一切银粮军器,新授将军到任后也要查阅具奏,寻常查阅则不具奏,此外,乌里雅苏台西南山内产矿砂,设卡伦二十二处,称金山卡伦,将军每年要委员查阅一次具奏。官厂牲畜也要每年委员查阅一次,但不具奏。

科布多参赞大臣是清政府在漠北喀尔喀蒙古设立的又一重要的军政建置。科布多在乌里雅苏台之西,东北界唐努乌梁海,东南界札萨克图汗部,西南临新疆塔尔巴哈台地区,西北为俄罗斯,在清政府用兵准噶尔过程中,一直是战略要地。康熙五十七年秋,清政府曾令将军傅尔丹等在科布多地区筑城垦田,建置房屋,设立驿站。康熙五十八年,康熙帝又谕示在科布多建城。雍正九年,科布多筑城工竣,不过,这些只是清政府适应当时军事需要的临时建置。乾隆十九年,清政府在额尔齐斯河派兵屯田,设科布多大臣镇抚札哈沁部和阿尔泰乌梁海部。乾隆二十一年和二十二年,清政府先后以哈达哈和阿桂为参赞大臣,相继屯驻科布多。这些也都是因军事需要而临时派置的,还不是军政机构的首领。乾隆二十六年(1761 年),阿睦尔撒纳叛乱平息后,清政府稳定了西北边陲的形势,为了进一步加强对这一地区的统治,才决定以乌里雅苏台参赞大臣一员出驻科布多。乾隆三十二年(1767 年),清政府在科布多筑城,正式建立军政机构。至此,科布多参赞大臣才成为喀尔喀蒙古地区重要的军政建置。

科布多城径方四百步,周围约二里,内设参赞大臣衙署一所,印房兵部及办理蒙古事务公所一处,还有公馆、监狱、坛庙等建筑。科布多参赞大臣、蒙古帮办大臣各一员,管理科布多地区事务。办理兵部事务章京一员,兼管户部印房折奏军器等事。办理蒙古事务章京一员,承办各部落蒙古暨卡伦台站事件。管理粮饷处章京一员,承办粮饷出纳事件。另据清代档案记载,科布多参赞大臣衙署内,额设户部、兵部、理藩院司员三缺。户部

司员专司出纳银两;兵部司员专办兵民交涉事件,并管理印房;理藩院司员专办各部蒙古文移事件[①]。档案中记载的三部司员,有可能就是前面提到的三章京。此外,设绿营将官一员管理屯务,其下有千总、把总、经制外委等员,马步兵和兵役等二百余名;卡伦侍卫三员,其下有卡伦台吉、参领等员,卡伦兵一千余名;管理牧厂协理台吉一员,其下有牧厂兵约五十名。还有种地蒙古兵二百五十名[②]。

科布多参赞大臣管理科布多地区各类事务主要包括:

旗务。在科布多金山之东乌兰固木地方,有杜尔伯特部赛音济雅哈图左右翼二盟,总计十六旗,是乾隆十八年,杜尔伯特部三车凌投归清政府后,编旗设佐、安置于此的。在科布多城西南,有青色特启勒图盟新土尔扈特部二旗。乾隆三十六年(1771年),游牧于伏尔加河流域的土尔扈特蒙古,因不堪忍受沙俄的奴役和压迫,发动武装起义,在其首领渥巴锡和舍楞领导下,回归祖国,舍楞部被编为二旗,自成一盟,即青色特启勒图盟新土尔扈特部。在科布多城南,有新和硕特一旗,乾隆三十七年投归清政府,原附新土尔扈特贝子旗,后为所虐,移牧杜尔伯特近处,自为一旗。在东起都噜淖尔至哈叨乌里雅苏台,南起乌兰波木、乌龙古河至巴噶诺尔,西起碑尔素克托罗垓至巴尔哈斯淖尔,北起巴尔哈斯淖尔至哈宝里达克之间,是阿尔泰乌梁海七旗,分左右翼,乾隆二十年归附清政府。在科布多城南,有扎哈沁部,原为一旗,后增设为二旗,乾隆十九年归附清政府。在东起齐尔噶朗图至布古图和硕,南起布古图和硕至哈叨乌里雅苏台,西起哈叨乌里雅苏台至都噜诺尔,北起都噜诺尔至习集克图河之间,有

① 中国第一历史档案馆:朱批奏折,民族事务类,221卷第1号。

② 参阅《科布多政务总册》。

厄鲁特部一旗,康熙四十年归附清政府。在科布多城西,有明阿特部一旗,康熙五十年归附清政府,原系喀尔喀蒙古亲王青衮杂布属下,乾隆十九年,青衮杂布叛乱,该旗归和托辉特公多尔济撤得恩管束,乾隆三十一年移驻科布多。在索果克卡伦以外,有阿尔泰诺尔乌梁海部二旗,乾隆二十九年归附清政府。以上科布多所属各旗,总计有汗、亲王各一员,郡王、贝勒各二员,贝子三员,公四员,扎萨克七员,协理台吉六员,头等台吉四员,二等台吉五员,三等台吉十三员,四等台吉六十八员,闲散台吉、达尔汉台吉各一员,散秩大臣二员,副都统二十一员,总管九员,管旗章京十八员,副章京一员,参领二十四员,佐领七十七员[1]。各官及各旗旗务,均归科布多参赞大臣管理,统辖于乌里雅苏台将军。

年班和围班。科布多土尔扈特、杜尔伯特王公年班和围班各分四班,与伊犁蒙古王公等轮流行走,阿尔泰乌梁海总管散秩大臣围班分两班,与乌里雅苏台所属唐努乌梁海总管轮流行走。

牧厂。科布多地区,清政府设有官办牧厂,牧放一定数量的驼马牛羊四项牲畜,以补充当地台站倒毙牲畜。科布多参赞大臣要定期对牧厂查办。

游牧。科布多地区各部落所有游牧,均归参赞大臣管辖。因生齿日繁,牲畜孳多,需扩展游牧地时,要经参赞大臣查明奏准,方可办理。

屯田。科布多地区屯田总计一百十五顷八十三亩,有屯田绿营兵、蒙古兵共三百三十名,还有耕牛、籽种和各种器械。每年四月间,布种全完,参赞大臣要将动用籽种数目具奏,屯田雨水情形临期具奏。

---

① 据《科布多政务总册》。

卡伦。科布多东西共有卡伦二十三处，设卡伦侍卫五员，卡伦兵八百五十名，每卡每兵马四匹，军器一分，参赞大臣每年春秋季要派员查阅卡伦具奏。

军台。科布多参赞大臣管辖的军台，由科布多至古城称南八台，至乌里雅苏台称东十四台，至索果克卡伦称北八台。每台站设蒙古章京一员，兵四名，马二十匹，驼十只，管台参领副参领各一名。每年春秋季，参赞大臣要派员查阅台站具奏。

此外，科布多地区刑名案件，商民由办理兵部事务处审办，蒙古由办理蒙古事务处审办，最后呈报参赞大臣，每年四月，参赞大臣办理秋审案件。商民起票出境，参赞大臣要派出管理街市骁骑校把总查验放行，以杜私贩禁物。每年正月，阿尔泰诺尔乌梁海进贡皮张，五月，阿尔泰乌梁海进贡皮张，参赞大臣要派员送至乌里雅苏台，再由乌里雅苏台将军派员送至京师。

库伦办事大臣，是清政府在喀尔喀蒙古地区设立的又一军政建置。库伦办事大臣有蒙古大臣和满洲大臣之别。二者设立时间及职掌不同。乾隆二十二年(1757年)十二月，哲布尊丹巴二世圆寂。乾隆二十三年三月，乾隆帝发布上谕："哲布尊丹巴胡图克图现已圆寂，所有库伦经棚事务，虽有逊都布多尔济照料，然所属徒众甚多，非一人所能兼管，着派喀尔喀左副将军桑斋多尔济妥为管理"①。此即库伦蒙古大臣设置之始。可见，库伦蒙古大臣的产生，是清政府加强对喀尔喀蒙古地区喇嘛教的管理所致。库伦满洲大臣的产生，则与此不同，它与清政府处理和俄国的外交事务有关。

早在雍正五年(1727年)七月，中俄两国就签订并互换了布连斯奇条约，该条约划定了两国在蒙古地区的边界。雍正六年

① 黄成垿口述、陈录笔译：《蒙古逸史》，第68至69页，上海商务印书馆代印。

五月,中俄两国在恰克图正式签字互换了恰克图条约。恰克图条约中不仅重申了布连斯奇条约中所规定的两国的边界,而且规定了中俄两国贸易事务,决定恰克图等地为两国贸易地点。恰克图位于色楞格斯克附近,是中俄边境线上的俄方小城。雍正八年,清政府为了开展同俄国的贸易,在恰克图对面建立一座小城,名买卖城,作为中国商人同恰克图俄商进行贸易的据点。一般情况下,清政府派熟悉俄国事务的官员前往恰克图管理互市事务。乾隆二十七年(1762 年),因为俄国增税,恰克图中俄贸易初次停止。就在这一年正月,清政府为清查与俄国疆界问题,派诺尔浑前往库伦,"务照原定疆界图样,视俄罗斯现定木栅,如在彼界内,即听照旧设定,如逾界侵占,宜照彼来文所称,即行拆毁,不必游移"①。同时,清政府还命诺尔浑办理察看卡伦、收纳税务等事。这是清政府设立库伦满洲大臣之始。最初,库伦满洲大臣属清政府临时差遣性质,并未形成军政建置,甚至直到乾隆四十九年,仍是如此。《清朝通典》和《清朝通志》中写道:"库伦办事大臣一人,司员一人,掌俄罗斯之往来,明其禁令,司员掌库伦贸易事务。分驻恰克图办事司员一人,掌俄罗斯贸易诸务。臣等谨按,乾隆四十九年奉旨增派大臣二人,同办库伦事务,系出特简,不在定制之内,故不为缺额"②。这一记载不仅表明,直到乾隆四十九年,库伦满洲大臣确实还没有形成定制,而且也表明,库伦满洲大臣的最初差遣,与处理俄国边界事务、办理与俄国贸易有很大关系。

大约在乾嘉之际,库伦满洲大臣已经成为清政府在喀尔喀蒙古地区的军政建置。对此,嘉庆朝《大清会典事例》中已有明

---

① 《清高宗实录》卷六五三,乾隆二十七年正月癸亥。

② 刘镛等纂:《清朝通典》卷三六,《清朝通志》卷七〇。

确记载:"设库伦办事大臣二人,一由在京满洲蒙古大臣内简放,一由喀尔喀札萨克内特派。所属库伦理藩院司官一人,笔帖式二人,恰克图理藩院司官一人,辖卡伦会哨之各札萨克以理边务。凡行文俄罗斯萨那特衙门,皆用库伦办事大臣印文,其东黑龙江境内,由黑龙江将军、呼伦贝尔副都统经理;其西至近吉里克以西,由定边左副将军、科布多参赞大臣经理,皆与库伦办事大臣会同酌办"①。

库伦办事大臣的职掌,除去办理有关中俄交涉的事情外,就喀尔喀蒙古地区来说,主要是承办车臣汗部、土谢图汗部以及哲布尊丹巴所属地区的命盗案件②。

清代喀尔喀蒙古的军政建置,是清政府在喀尔喀蒙古地区的统治日趋稳定的产物,在当时的历史条件下,对巩固边疆,维护清朝封建国家的统一和领土完整、抵御外来的侵略势力,客观上有着积极作用。

第四节　绥远城将军、察哈尔都统和热河都统

漠南蒙古,又称内蒙古,早在清朝入关前就已归附清政权。清政府在漠南蒙古编旗设佐以中央机构理藩院管理。此外,还设立绥远城将军、察哈尔都统、热河都统等军政建置,加强管辖。

明清之际,漠南蒙古分左右两翼,也称东西二部。左翼居东部,除察哈尔外,还有敖汉、奈曼、巴林、翁牛特、札噜特、浩齐特、苏尼特、科尔沁、克什克腾、乌珠穆沁、郭尔罗斯等部。右翼居西部,除土默特部外,还有茂明安、乌喇特、鄂尔多斯、四子部落等。

---

① 嘉庆朝《大清会典事例》卷七四六。

② 参阅《定边纪略》和《乌里雅苏台志略》。

明万历二十一年(1593年),科尔沁部贝勒明安进攻努尔哈赤,不胜,“马被陷,弃鞍赤身,体无片衣,骑骣马脱出”[①]。努尔哈赤“选所获蒙古人二十,被锦衣,骑战马,使其回归本部”[②]。次年春,明安派人向努尔哈赤进献驼马。万历四十三年(1615年),明安诸子相继向努尔哈赤叩首谒见,努尔哈赤均给予丰富赏赐。万历四十五年,明安给努尔哈赤朝贡,更受到隆重礼遇,“每日小宴,越一日大宴”[③]。于是,天命七年(1622年,明天启二年)二月,明安率领所部十六贝勒,以及喀尔喀部台吉,“各率所属军民,三千余户,并驱其畜产”归附了努尔哈赤[④]。科尔沁蒙古是漠南蒙古归附清(后金)最早的部落。

漠南蒙古喀尔喀五部也比较早地和努尔哈赤建立了友好往来关系。万历二十二年(1594年),喀尔喀五部贝勒老萨向努尔哈赤遣使通好,万历三十四年(1606年),巴约特部达尔汉贝勒之子恩格德尔领喀尔喀五部之使,“进驼马来谒,尊太祖为昆都仑汗,从此蒙古相往不绝”[⑤]。天命六年以后,喀尔喀五部古尔布什和莽果尔台吉等人,相继率所属数百户,尽驱牲畜来归,努尔哈赤给他们丰厚赏赐,以及田庄和奴仆,还授以官职,使他们在后金辖区内安居乐业。

努尔哈赤曾说:“云合则至雨,蒙古部合则成兵,其散犹如云收而雨止也。俟其散时,我当亟取之”[⑥]。他以这种“分而击之”的政策对待漠南蒙古各部,取得了一定成效,在他去世前,科尔

---

① 《清太祖武皇帝实录》卷一。
② 申忠一:《建州纪程图记》。
③ 《清太祖武皇帝实录》卷二。
④ 《清太祖高皇帝实录》卷二。
⑤ 《清太祖武皇帝实录》卷二。
⑥ 《清太祖高皇帝实录》卷四。

沁、札赉特、杜尔伯特、郭尔罗斯四部已经归附了后金政权。

皇太极继位后，首先重点解决漠南蒙古察哈尔部林丹汗问题。林丹汗虽然“士马强盛”，但是有“宋康武乙之暴”[①]，引起了漠南蒙古各部强烈不满。天聪元年(1627年)，喀喇沁部、土默特部、阿巴噶部、喀尔喀部、鄂尔多斯部等，曾联合向林丹汗发起进攻，先后击杀林丹汗兵四万三千。天聪二年十月，皇太极率军击溃林丹汗部众。天聪六年，皇太极率军再次征讨林丹汗，迫使林丹汗“尽携部民牲畜财物，渡黄河以遁”[②]，最后病死在青海打草滩地方，部众也七零八落。在皇太极进攻察哈尔部林丹汗过程中，天聪元年，敖汗部、奈曼部等归附了皇太极。天聪二年，喀喇沁部归附。此后，土默特、翁牛特、茂明安、乌喇特、四子部落、克什克腾、鄂尔多斯、阿噜科尔沁等部，也陆续归附皇太极，天聪九年四月，林丹汗子额哲率察哈尔余众归降皇太极，并献上历代传国玉玺。天聪十年(1636年)四月，皇太极改国号为清，改元崇德。科尔沁部土谢图济农巴达礼代表漠南蒙古十六部四十九贝勒，和满汉文武众官一起，恭请皇太极称尊号。崇德二年和四年，原服属于察哈尔、后因林丹汗不道而徙居漠北蒙古的浩齐特部、苏尼特部、阿巴噶部、乌珠穆沁部，相继回居漠南，归附清政权。至此，皇太极基本上统一了漠南蒙古。

清(后金)统一漠南蒙古过程中，即开始编旗设佐，建立盟旗制度。天聪九年，喀喇沁蒙古建成三旗，此后崇德年间，以及清朝入关后顺治、康熙直至雍正年间，漠南蒙古建旗络绎不断，康熙四十四年(1705年)，喀喇沁部中旗设置，雍正九年(1731年)，鄂尔多斯部右翼前末旗设置。漠南蒙古盟旗设置情况是：“科尔

① 《圣武记》卷三。
② 《清太宗实录》卷一一，天聪六年五月甲子。

沁、扎赖特、杜尔伯特、郭尔罗斯四部落十旗为一会，盟于哲里木。敖汉、奈曼、翁牛特、巴林、札鲁特、喀尔喀左翼、阿噜科尔沁、克什克腾八部十一旗为一会，盟于昭乌达。喀喇沁、土默特二部落五旗为一会，盟于卓索图。乌朱穆沁、阿巴噶、浩齐特、苏尼特、阿巴哈纳尔五部落十旗为一会，盟于锡林郭勒。四子部落、喀尔喀右翼、乌喇特、茂明安四部落六旗为一会，盟于乌兰察布。鄂尔多斯七旗为一会，盟于伊克昭"①。

清(后金)统一漠南蒙古和建立盟旗制度，为后来清政府在漠南蒙古地区设立军政建置准备了条件。

绥远城将军是清代漠南蒙古地区重要的军政建置，它的设立，最初与防范厄鲁特蒙古准噶尔部噶尔丹有关。

绥远城(今呼和浩特市新城)在归化城(今呼和浩特市旧城)东北五里。归化城是战略地位极重要的城市。早在天聪八年(1634 年)六月，皇太征讨察哈尔部林丹汗，就曾率军进驻归化城。后来，他又派遣将军岳托、副都统吴巴海驻该城镇守。康熙三十二年(1693 年)，为平息噶尔丹内乱，清政府以费扬古为安北将军驻归化城。康熙三十三年，噶尔丹进窥图拉，清政府命费扬古偕右卫将军希福前往防御。不久，费扬古又奉命回驻归化。康熙三十四年，清政府命费扬古为右卫将军，仍兼管归化城军事。噶尔丹覆灭后，厄鲁特蒙古准噶尔部的问题并没有最终解决，因此，清政府仍在归化城驻有重兵。雍正十三年(1735 年)，清政府在归化城东北五里处兴工建造城垣，乾隆二年(1737 年)工竣，由乾隆帝赐名"绥远城"。与此同时，右卫将军亦改名绥远城将军，由归化城移驻绥远城。绥远城"当关外之冲，扼陇西之

① 乾隆朝《大清会典》卷七九。

隘”,被称为“北门锁钥”[1],在清政府用兵准噶尔部和统治漠南蒙古过程中极为重要。

绥远城为绥远将军衙署所在地,除建有将军衙门外,还建有兵部、户部司署衙门,副都统衙署,理事厅衙门,笔帖式、佐领、防御骁骑校驻房,以及教武场、演武厅、仓库等。清政府在绥远城设置将军一人,副都统二人,满洲协领八人,蒙古协领、汉军协领各二人,满洲佐领、防御骁骑校各十九人,蒙古、汉军佐领、防御骁骑校各八人,满洲、蒙古、汉军士兵三千九百名,另有箭匠、铁匠五十四名[2]。

绥远城将军握有清政府颁发的金印,协领有关防,佐领有图记,都是权力的象征。绥远驻防设左右二司,由清政府礼部颁给关防。左司职掌是吏、刑、兵三部之事,右司所管为户、礼、工三部之责。左右司具体管理的事务有:

左司:管理马厂,每年四月十五日兵丁、马匹出厂,每二旗派官一员,每旗马兵十名,在厂监放,九月十五日回城喂养。出厂时,每佐领下留存城当差马各十五匹,总计三百匹,以备差劳。管理将军以下员数、兵额、马匹定额、马干以及折银数目。负责从大同、宣化二镇酌量调遣将军所需要的绿旗官兵。负责驻防官的操练。查核由盛京等处发来的遣犯名数,每年十月内截数咨报军机处、刑部查验。每年九月派官员一名前往杀虎口驿站各处查点马匹。每年正月派员赴兵部领取春秋二季操演枪炮所需的药铅。每年春秋二季派官员一名前往广觉寺查核喇嘛数目,咨报理藩院。发放归化城商人前往乌里雅苏台等处所执的理藩院院票。每年春秋二季造大小官员出身、历任、升转年月官

① 贻谷修、高赓恩纂:《绥远旗志》卷二。

② 《绥远旗志》卷四。

册，报吏部查核。查处归化城等处蒙古牧民命盗案件，由副都统勘明咨报将军复审，转咨理藩院核复。

右司：奏销粮饷，征大青山后厂地租。负责绥远城粮饷、同知库储、军需银两动用数目的年终奏销。修缮八旗官员衙署和兵丁房间。发放奏销派往乌里雅苏台换班官兵支借俸禄、盐菜等军需。发放将军并八旗官员春秋二季应领俸银。按年造册送户部核销八旗官兵俸饷。查核绥远城每年所收房租。核销八旗兵丁红白事件，差使所借急需银两，倒毙驼马。由旗储房租项下减成放给印房、左右司、旗库公费等项银两。在房租项下减成放给奏准后旌表节妇所需的建坊银两，发放春秋二季致祭庙所需的祭品①。

绥远驻防除设左右二司外，还设有管理旗库事务司，置协领一名，分户、工之任；管理前锋营事务司，也置协领一名，掌兵、刑之事；印房事务司，亦置协领一名，兼辖吏、礼之责②。

作为漠南蒙古地区重要的军政建置，绥远城将军管辖的区域是归化城土默特二旗，以及乌兰察布和伊克昭两盟。归化城土默特部是明代顺义王阿勒坦汗之后，为察哈尔部所灭。天聪八年六月皇太极击溃林丹汗，收服察哈尔，同时也降服了土默特部。当时，土默特部的首领是俄木布，其乳母之夫暗通明朝沙河堡守将，企图以归化城投降，被皇太极发觉。皇太极派岳托执俄木布。崇德元年(1636 年)，皇太极编土默特部众三千三百余丁为二旗，分别以古禄格为左翼都统、杭高为右翼都统统领，允许世袭。乾隆年间，归化城土默特左右翼各设参领六员，佐领三十员，前锋校十员，骁骑校三十员，外设防守南海子官渡防御一员，

① 参阅《绥远旗志》卷五上。

② 参阅《绥远旗志》卷五上。

骁骑校一员，防守湖滩和硕官渡防御一员，骁骑校一员，八品笔帖式三员，九品笔帖式四员。以上官员设副都统一员管理，隶绥远城将军统辖①。绥远城将军管辖乌兰察布、伊克昭二盟，多限于名义上。在实际生活中，对二盟内部政治组织并不能干预，因此，只有统驭之名，以及转行该二盟封递文件，对二盟内各旗一切承袭补署等事并不与闻②。换言之，绥远城将军管辖乌兰察布、伊克昭二盟，只是军事上的统驭，"在于军事上的管辖统治，通常对于一般行政却不加太多干涉"③。

察哈尔都统是漠南蒙古地区又一军政建置，它的设立与清政府管理察哈尔蒙古有关。

天聪九年(1635年)，漠南蒙古察哈尔部林丹汗子额哲率所部归降皇太极后，被封为亲王，位冠四十九旗贝勒之上，部众编旗，安置义州。额哲死后无嗣，由其弟阿布奈袭爵。康熙八年(1669年)，康熙帝以阿布奈八年不来京朝觐，革除其王爵，由其子布尔尼承袭。康熙十四年(1675年)，清政府为平定吴三桂叛乱，向布尔尼征兵，布尔尼不仅不出所部兵，反而还煽惑奈曼等部众一起叛逃。清政府以多罗信郡王鄂札为抚远大将军，以大学士图海为副将军，率漠南蒙古各部兵进讨。半年后，布尔尼叛乱平息，布尔尼及其弟罗卜藏均战死。于是，清政府将察哈尔部众改编为八旗，即察哈尔八旗，移居宣化、大同边外。左翼四旗，即镶黄、正黄、正红、镶红四旗，驻张家口外；右翼四旗，其中正白、镶白、正蓝三旗、驻独石口外，镶蓝一旗，驻杀虎口外。清政

① 贻谷修、高赓恩等纂：《土默特旗志》卷七。

② 参阅安斋库治：《清末绥远的蒙地开发》，内蒙古师范学院译，油印本第35页。

③ 田山茂：《清代蒙古社会制度》，文京书院昭和29年5月初版，第121页。

府在察哈尔原牧地则设置牧厂,隶内务府太仆寺。察哈尔八旗每旗设总管各一人,副总管各一人,参领各三人,佐领、骁骑校、护军校、亲军校、捕盗六品官等员,照内八旗之例,随人数而设,俱属在京蒙古都统兼辖。康熙、雍正年间,清政府又不断地把来归的漠西蒙古各部人众编设佐领,附隶察哈尔八旗。

雍正元年(1723年),察哈尔八旗每旗各设理事员外郎二人,分别由在京人员与游牧察哈尔旗下选授,审理旗内一应事务。乾隆二十五年(1760年),每旗增设副参领一人,协同参领办事。乾隆二十六年(1761年),察哈尔设都统一人,驻扎张家口,总理游牧八旗事务,兼辖张家口驻防官兵;设副都统二人,在左右翼游牧边界驻扎。从此,察哈尔各处弁兵,不由在京都统兼管。乾隆二十七年(1762年),察哈尔八旗副总管裁汰。乾隆三十一年(1766年)。左右翼副都统内裁汰一人,留副都统一名驻张家口,协同都统办事。乾隆五十三年(1788年),察哈尔驼马厂设四品总管一人,牛羊群牧厂设五品副总管一人。嘉庆四年(1799年),牛羊群牧厂五品副总管改为四品总管。察哈尔八旗事务,辖以都统等官,总隶于理藩院典属司。察哈尔八旗与漠南蒙古四十九旗不同,不是盟旗制度下的扎萨克制,而是都统管辖下的总管制,算内属蒙古,"官不得世袭,事不得自专"[1]。

由于察哈尔地区雍正年间即出现私垦,汉民日益增多,所以,清政府在这一地区陆续增设了郡县建置,以处理汉民与旗人之间的婚嫁、田土、斗欧、争讼等事件。雍正二年,设立了张家口直隶厅,管理察哈尔镶黄旗、正黄旗以及口内蔚州、怀安、万全、宣化、保安、西宁、蔚县等旗民事务。雍正十年,置多伦诺尔直隶厅,管理察哈尔正蓝、镶白、正白、镶黄四旗等旗民事务。雍正十

---

[1] 《圣武记》卷三。

二年，设独石口直隶厅，管理察哈尔正白、镶白、镶黄、正蓝四旗逃匪命盗事务，以及口内延庆、怀来、龙门、赤城四州县旗民互讼案件。以上三厅，合称口北三厅，均隶口北道。乾隆元年(1736年)，在察哈尔正白、镶白、镶黄、正蓝四旗置四旗直隶厅，乾隆四十三年(1778年)，改为丰宁县，隶于承德府。乾隆十五年，设丰镇厅，管理察哈尔右翼旗民交涉事务，隶于山西大同府；设宁远厅，分理察哈尔右翼四旗蒙民事务，隶山西朔平府①。

察哈尔都统管辖的范围是察哈尔八旗所属官兵，阿尔泰军台，锡林郭勒盟军务，以及察哈尔地区的四牧群。四牧群即商都牧群，牛羊群，左翼牧群，右翼牧群。商都牧群也称商都牧厂，建于清初顺治年间，初隶上驷院，供皇差祭陵及军用，有马六万八千余匹，以总管、副总管、协领、副协领等官员管理，嘉庆年间改归察哈尔都统兼辖，由上驷院派值年主事及笔帖式各一员，驻张家口办理事务，五年更替。牛羊群亦称明安牧厂，也是建于清初顺治年间，隶内务府，专供坛庙祭品及膳房取用，以及春秋支应乳饼乳皮，嘉庆年间改归察哈尔都统兼辖，由内务府派值年主事及笔帖式各一员，驻张家口办理事务，五年更替。左、右翼牧群也称两翼牧厂，清初顺治年间即已建置，康熙时期又有所扩大，隶太仆寺，专供皇差祭陵及军需调用，嘉庆年间改归察哈尔都统兼辖，由太仆寺派值年主事及笔帖式各一员，驻张家口办事，五年更换。

热河都统是漠南蒙古地区另一军政建置。热河，以温泉得名，亦名承德，“北界兴安，东接辽左”②，是介于清朝京师和爱新

① 以上参阅黄可润编：《口北三厅志》，以及周清澍主编《内蒙古历史地理》，第189至190页，内蒙古高等教育自学考试指导委员会办公室编印。

② 和珅等纂修：《钦定热河志》卷八四。

觉罗家族发祥地之间的重要地区。这里,既有木兰围场,清前期帝王曾在此举行秋狝大典;又有清代行宫,著名的避暑山庄就在磬锤峰下、热河之畔。正因为如此,清政府在这里"编立营伍,分置戍逻,以驻防八旗官兵,隶于副都统;以内府三旗汉军官兵,隶于总管;以河屯协官兵隶于提标;以捕盗官兵隶于督标,肄练以法,檄巡以时,经制周密"①。

雍正二年(1724年),清政府设热河总管一员,副总管二员,佐领十六员,骁骑将十六员,笔帖式二员,士兵八百名,分驻热河、喀喇河屯、桦榆沟三处。乾隆三年(1738年),裁总管、副总管,改设副都统一员,增置协领六员,防御二十员,佐领、骁骑校各四员,士兵一千二百名。嘉庆十五年(1810年),清政府把热河副都统改为都统,都统衙门设随同办事理藩院司员、刑部司员、理刑笔帖式、印房笔帖式、主事若干员,办理所属事务。

热河境内清初即有汉民前往耕种,形成农业区。清政府为了适应这种情况,陆续设立府、厅、州、县,以管辖汉民及办理蒙汉事务。雍正元年(1723年),设热河直隶厅,管理卓索图盟和昭乌达盟部分蒙旗的蒙汉交涉事务。雍正七年,设八沟直隶厅,管理喀喇沁三旗商民事务。乾隆五年,设塔子沟直隶厅,置理事通判一员,管理喀喇沁左旗种地汉民,兼理土默特左、右二旗及敖汉、奈曼、喀尔喀左旗等蒙汉事务。乾隆三十九年,设三座塔直隶厅,管理土默特右旗商民事务;设乌兰哈达直隶厅,管理昭乌达盟部分蒙旗的垦地和蒙汉商民事务。乾隆七年,设喀喇和屯直隶厅,管理卓索图盟部分蒙旗的垦地和蒙汉商民事务。乾隆四十三年(1778年),热河直隶厅改为承德府,八沟直隶厅改为平泉州,塔子沟直隶厅改为建昌县,三座塔直隶厅改为朝阳

---

① 《钦定热河志》卷八四。

县，乌兰哈达直隶厅改为赤峰县，喀喇河屯直隶厅改为滦平县，俱属承德府。

热河都统管辖的范围，主要是热河各处驻防官兵，卓索图和昭乌达两盟军务，热河所属各驿站，以及八沟、塔子沟、三座塔、乌兰哈达理事司员。热河都统管辖的木兰围场，康熙四十五年（1706年）设围场总管一员，章京八员；乾隆十八年（1753年），设左右翼长各一员，骁骑校八员。此外，热河都统还“总理蒙民交涉案件，平泉、赤峰、朝阳、建昌税务。道光七年，热河民案并热河文武官大计、军政，悉归都统核办”[①]。这里，对热河都统管辖下的厄鲁特蒙古准噶尔部达什达瓦所属稍加叙述。达什达瓦系厄鲁特蒙古准噶尔部小策凌敦多布之子，乾隆十五年（1750年），因参与准噶尔部贵族内讧被杀。阿睦尔撒纳叛乱发生后，达什达瓦妻率所部离开伊犁地区，到巴里坤迎接西征的清军。阿睦尔撒纳叛乱平息后，达什达瓦部总管布林表示“情愿向内迁移，承受恩泽”[②]，于是，清政府把他们移到热河，总计二千余众，归入驻防八旗，发给粮饷，指定牧地。乾隆二十七年（1762年），伊犁将军设立后，清政府决定派兵驻防，乾隆二十九年，达什达瓦厄鲁特蒙古五百官兵携眷又从热河移驻伊犁，余下的一千余众仍驻热河，属热河都统管辖。

清代内蒙古地区的军政建置多设于雍正、乾隆年间，对清朝多民族国家的统一和巩固做出了贡献。例如绥远将军的设立，对清政府用兵西北、稳定内蒙古以及中原地区的形势，起到了不容忽视的作用。所以，清代内蒙古地区的军政建置，不仅反映了清朝政府对内蒙古地区统治的加强，而且反映了清朝多民族统

① 海忠等纂修：《承德府志》卷三六。

② 《清高宗实录》卷五七五，乾隆三十三年十一月庚子。

一国家的巩固和发展,反映了内蒙古各部在清政府的统一管理下,和中央政权关系的日益密切。

第五节 奉天将军、吉林将军和黑龙江将军

顺治元年(1644 年),清朝定都北京后,即把盛京崇为留都。后来,相继设立奉天将军、吉林将军、黑龙江将军,镇守东北广大地区。

对此,有人说:“我朝定制,于各省分设八旗驻防官兵,以将军、副都统为之董辖,虽所司繁简略异,而职任无殊。惟盛京、吉林、黑龙江将军,俱以肇邦重地,俾之作镇,统治军民,绥徕边境,其政务较繁而委任亦最为隆钜。核其职掌,盖即前代留守之比,与各省将军之但膺阃寄者不同”[①]。也有人说:东三省为我朝根本重地,“设官分职办法本与内地省分不同”,是“立军府统治之”[②]。

笔者同意以上说法,并且认为:清朝建立后,在长达二百多年的时间里,都是以军府建置统治东北,只是到了晚清光绪年间才发生了根本性的变革。

奉天将军,又称盛京将军,是清代东北军府建置之一。盛京“西接畿辅,北临大漠,东南濒海”[③],战略地位极为重要。顺治元年,明朝设置的全部卫所裁撤后,清政府以内大臣和乐会镇守该地;二年,又以阿立哈大业克恕替代;三年,变更为昂邦章京,并给镇守盛京总管官印。但是,这样的建置和当时东北的形势

① 《吉林通志》卷六〇。

② 徐世昌:《东三省政略》卷五。

③ 乾隆元年《盛京通志》卷一〇。

很不相称。清朝入关后，东北地区不仅有大量的八旗军兵士入关，参加统一全国的战争，而且大批百姓也随之入关，种地纳粮以供军需。史书记载："沈阳农民，皆令移居北京，自关内至广宁十余日程，男女扶携，车毂相击"①。结果，奉天地区出现了严峻的形势。顺治十八年(1661 年)，奉天府尹张尚贤疏言当地情况时指出：有外患内忧之虑。外患可虑者是："合河东河西之边海以观之，黄沙满目，一望荒凉，倘有奸贼暴发，海寇突至，猝难捍御。"内忧之甚者为："合河东河西之腹里观之，荒城废堡，败瓦颓垣，沃野千里，有土无人，全无可恃"②。清政府考虑到这些情况，加之以盛京的留都地位，康熙元年(1662 年)，决定把奉天昂邦章京升格为镇守辽东等处将军，以军府建置增加威慑；四年，改名为镇守奉天等处将军；乾隆十二年(1747 年)，又改称为镇守盛京等处将军。

作为军府建置，奉天将军在盛京建有衙署，设有印务处，户、礼、兵、刑、工等司属机构。印务处也称堂司，额设管档主事一员，为将军监印，统领各司。户司掌粮饷、收支等事，附设银库，设管库主事一员，管理库藏。礼司掌祭祀、典礼等事。兵司掌官兵训练、官员调补及防务等事。刑司掌理刑名案件。工司掌管各衙署等处修葺以及各项土木工程。各司均以协领兼领，并掌关防，额设掌案笔帖式、额委笔帖式等员，刑司还专设理刑笔帖式③。

奉天将军的管辖范围，东至兴京边二百八十余里吉林乌拉

---

① 吴晗辑：《朝鲜李朝实录中的中国史料》第九册，第 3756 页，中华书局 1980 年版。

② 《清圣祖实录》卷二，顺治十八年五月丁巳。

③ 参阅刘子扬编著：《清代地方官制考》，紫禁城出版社 1988 年 6 月版，第 313 页。

界，西至山海关八百余里山海卫界，南至金州南境七百三十余里海界，北至开原边二百六十余里，东南至镇江城五百四十余里朝鲜界，西南至海八百余里，东北至威远堡二百三十余里永吉州界，西北至九官台门四百五十余里蒙古界[①]。

奉天将军的职掌是："镇抚留都，安辑旗民，董率文武。凡军师卒戍，田庄粮糈之籍，疆域之广轮，关梁之要隘，咸周知其数，以时简稽而修饰之"[②]。具体内容包括：

统率奉天地区驻防官兵。清代前期，奉天地区划分为奉天副都统、锦州副都统、熊岳城副都统三个辖区。奉天副都统康熙元年设置。该辖区内，盛京设协领，兴京、东京、开原设城守尉，盖平、牛庄设防守尉，铁岭、抚顺设防御，其下又有佐领、骁骑校、章京、笔帖式等员，总计满洲兵一千六百五十九名，蒙古兵一百九十六名，汉军兵四百六十七名。锦州副都统雍正五年设置。该辖区内，广宁设协领，锦州、义州设城守尉，宁远、小凌河、中前所、中后所、巨流河、白旗堡、小黑山、闾阳驿等地只设佐领、骁骑校等员，总计满洲兵二千五百三十名，蒙古兵七名，汉军兵二千三百六十三名。熊岳城副都统雍正五年设置。该辖区内，旅顺设协领，熊岳城、凤凰城、复州、岫岩设城守尉，金州设防守尉，各城又设佐领、骁骑校、章京、笔帖式等员，总计满洲兵三千三百十一名，蒙古兵六百二十八名，汉军兵八百七十二名[③]。

统御柳条边边门驻防。清初，为禁止汉人流入东北，筑有柳条边实行封禁。奉天将军管辖范围内柳条边有两条，一条从西北开原威远堡到东南鸭绿江口，另一条从山海关到威远堡。柳

① 乾隆元年《盛京通志》卷一二。
② 《清朝通典》卷三六，职官一四。
③ 参阅乾隆元年《盛京通志》卷一九。

条边设有边门，边门置官兵守卫。从威远堡到鸭绿江口一条边墙设边门六座，即凤凰城边门、叆河门、兴京边门（汪清门）、加木禅门、英额门、威远堡门。每门设防御、笔帖式、门尉等员，总计满洲兵三十六名，汉军兵一百五十名。以上六门原为各城防守尉所辖，后统于盛京兵部，归奉天将军管辖。从山海关到威远堡一条有边门十一座，即法库门、彰武台门、清河边门、白土厂小门、长岭山门、新台门、九官台门、松岭门、梨树沟小门、白厂咀门、鸣小水小门，每门设防御、笔帖式等员，总计满洲兵十四名，汉军兵二百零三名，马兵四十名。以上十一门由各城守尉管辖，统于奉天将军[①]。

节制奉天府尹，会商盛京五部。清朝定鼎北京后，由于战争连年，军费日增，财政不支，且又灾害不断，迫切需要增加财政收入，于是，一度对关外的土地实行开放，招关内农民前往垦种。顺治十年，清政府颁布《辽东招民开垦条例》，规定："辽东招民开垦至百名者，文授知县，武授守备；六十名以上，文授州同州判，武授千总；五十名以上，文授县丞、主薄，武授百总。招民数多者，每百名加一极。所招民每名口给月粮一斗，每地一垧给种六升，每百名给牛二十只"[②]。十一年，顺治帝更颁诏天下："饥民有愿赴辽东就食耕种者，山海关章京不得拦阻"[③]。随着关外土地日被开垦，汉民逐渐增多。从顺治末年到康熙中期，奉天地区田亩增加五倍，人丁亦增加五倍有奇[④]。于是，清政府开始在奉天地区设置管理汉民的机构。顺治十年十一月，以辽阳为府治，

---

① 参阅乾隆元年《盛京通志》卷一九。

② 乾隆元年《盛京通志》卷二三。

③ 《清世祖实录》卷八四，顺治十一年六月庚辰。

④ 乾隆元年《盛京通志》卷二三。

设辽阳府，并以辽阳、海城二县附隶。十四年，罢辽阳府，改于盛京地区置奉天府，仍以辽阳、海城二县附隶。因为清朝崇盛京为留都，所以定奉天府为京府，其制与顺天府同，设府尹。这样，管理汉民的机构逐渐完备。

奉天府公署除设有府尹外，还设府丞、治中、理事通判等官。府丞管理学务，治中职掌钱粮、户婚及田土事宜，理事通判掌词讼及礼仪诸事。道光朝以前，奉天府尹管辖奉天府、锦州府、岫岩厅、昌图厅、新民厅、兴京厅、辽阳州、宁远州、复州、义州、海城县、承德县、盖平县、开原县、铁岭县。府设知府、通判、儒学、经历等官；厅设同知、通判等官；州设知州、通判、儒学、吏目等官；县设知县、儒学、典事、巡检司等官。虽然，清政府规定“凡满洲、蒙古、汉军八旗事务，则统之于奉天将军，凡民人事务，则统之于奉天府尹”[①]。但是，由于奉天府尹一度听从奉天将军节制，所以实际上奉天将军亦管理民政，正如有人所说：“旗系和民系皆一统于将军”[②]。乾隆三十年(1765年)以后，在府尹之外，照京城侍郎兼署顺天府府尹例，在盛京五部侍郎内派一员兼管奉天府府尹事务，奉天将军才专辖旗人事务。

盛京作为清朝陪都，设有户、礼、兵、刑、工五部，分设侍郎、郎中、员外郎、主事、笔帖式等官，负责处理盛京地区财赋、朝祭礼仪、驿站传递、旗民交涉、营缮工程等事务。盛京五部虽然可以直接向皇帝奏事，但是，亦须与奉天将军会商后才能办理。

管理漠南蒙古哲里木盟六旗军务。哲里木盟六旗，即科尔沁左翼前旗、中旗、后旗，右翼前旗、中旗、后旗。这些盟旗除受

---

① 《清朝文献通考》卷二七一，舆地三。

② 参阅田志和：《论清代东北行政体制的改革》，《东北师大学报》1987年第4期。

清政府中央机构理藩院管辖外，其军事力量亦受奉天将军节制。

守卫盛京陵。盛京陵包括永陵、福陵和昭陵。永陵葬景祖、显祖，福陵葬太祖努尔哈赤，昭陵葬太宗皇太极。清政府设盛京陵寝总管大臣，由奉天将军兼任。凡班值、祭礼、礼仪、修缮等事，由盛京礼部、工部、户部、内务府具体负责。奉天将军掌管守卫事宜。各陵设总管、翼长、防御、笔帖式、领催、马甲不等，均听奉天将军节制。

督查旗地。奉天地区旗地包括内务府、宗室王公庄田和八旗官兵屯田。康熙朝前期，内务府在盛京设粮庄八十四所[①]，乾隆年间，盛京和锦州两地所设庄田总数超过三百所以上[②]。顺治元年，清政府规定各王公府官庄设于锦州、盖州各一所[③]；康熙年间又决定，皇子、贝勒、贝子、公的庄田，按爵秩从内务府官庄内拨给[④]。八旗官兵的屯田，康熙十九年在奉天查勘，“计田万顷有奇”[⑤]。旗地及其人丁户数，均归奉天将军督查。

管辖驿站。奉天西至山海关站道，总计十三站，设关防官一员，由盛京五部司官内选能员担任。奉天东至兴京道，总计四站。奉天南至朝鲜站道，总计七站；奉天东北至乌喇宁古塔站道，总计三站；奉天北至法库门站道，总计二站。以上共十六站，亦设关防官一员，于盛京五部司官内选能员担任。[⑥]。

吉林将军是清代东北的又一个军府建置。最初，清政府将

---

① 原东北档案馆藏奉天省公署档，民国元年十二月。转引自张博泉著：《东北地方史稿》，吉林大学出版社 1985 年版，第 432 页。

② 《东华录》，雍正元年六月。

③ 《大清会典事例》卷一五九。

④ 《大清会典事例》卷一一九八。

⑤ 《清圣祖实录》卷九一，康熙十九年七月己未。

⑥ 乾隆元年《盛京通志》卷一七。

东北当作一个行政区，即盛京行政区，其时，盛京疆域，“东至海四千三百余里，西至山海关八百余里山海卫界，南至海七百三十余里，北至黑龙江外兴安岭五千一百余里鄂罗斯界，东南至希喀塔山二千余里朝鲜界，西南至海八百余里，东北至飞牙喀四千余里海界，西北至西结台六百九十余里蒙古奈曼界。以上东西广五千一百余里，东北袤六千八百三十余里，东南至西北二千六百九十余里，西南至东北四千八里余里”[①]。在如此广阔的地域内，清政府感到只设盛京昂邦章京一员镇守难以顾及，于是，又添设了宁古塔昂邦章京，即吉林将军的前身。

吉林将军原名镇守宁古塔等处将军。宁古塔“南瞻长白，北望龙江，充边镇之雄区，壮金汤之帝里”[②]。早在努尔哈赤创业时期，它就是后金的一个重要城镇，从天命十年到顺治九年(1625至1652年)间，先后有佐领、昂邦章京、散骑郎、阿达哈哈番驻防[③]。顺治十年，再次以昂邦章京驻防，与奉天昂邦章京同为镇守东北地区的最高军政官员。康熙元年，宁古塔昂邦章京升格为镇守宁古塔等处将军。康熙十五年，移驻吉林乌拉城。吉林乌拉原名船厂，以顺治十五年防俄罗斯造船于此而得名，移驻将军后始改名吉林乌拉[④]。乾隆二十二年，改称吉林将军[⑤]。

吉林将军驻防公署设有印务处，以及户、兵、刑、工等司属机构。印务处设管档主事一员为将军监印，并领四司。户司掌财政出纳、官兵俸饷、协税及税务诸事。兵司掌官兵训练、官员升补以及防务、边务等事。刑司掌旗民词讼案件。工司掌管各项

① 乾隆元年《盛京通志》卷一二。
② 乾隆元年《盛京通志》卷一二。
③ 乾隆元年《盛京通志》卷二〇。
④ 萨英额:《吉林外纪》卷一。
⑤ 《清高宗实录》卷五四四，乾隆二十二年八月丁卯。

土木工程事宜。每司均设有掌关防官一员,以协领兼衔,掌案笔帖式二人,额委笔帖式无定额,刑司另增设理刑笔帖式二名[①]。

吉林将军管辖的区域,"东至海三千余里,西至威远堡门五百九十五里开原县界,南至长白山一千三百余里其南朝鲜界,北至拉哈福阿色库地方六百余里蒙古界,东南至希喀塔山二千三百余里海界,西南至英额门七百余里奉天将军界,东北至合者飞牙喀三千余里海界,西北至黑儿苏门四百五十余里蒙古界"[②]。此外,东北还包括乌第河以南黑龙江下游的全部地区,以及海中的库页岛和沿海其他岛屿。

吉林将军的职掌是:"镇守吉林乌拉等处地方,缮固镇戍,绥和军民,秩礼山川,辑宁边境"[③]。主要内容包括:

统率吉林地区驻防官兵。吉林地区在将军以下,分吉林、三姓、宁古塔、白都纳、阿尔楚哈五个副都统辖区。"副都统各守分地,以兵数多寡,定额有差,以掌巡防稽察之事"[④]。

吉林副都统设于康熙十年,辖协领、佐领等官一百八十八员,满洲马兵四千一百三十名,汉军马兵一千一百七十名。此外,一统河设佐领等官六员,满洲马兵二百名;打牲乌拉设值年侍卫等官四十六员,珠轩头目、铺副三百零三名,食粮壮丁一千八百九十九名,不食粮者四百五十名,均归吉林副都统管辖。

三姓副都统设于雍正九年(1731 年),辖协领、佐领等官六十三员,满洲马兵二千八百名。

宁古塔副都统设于顺治十年,辖协领、佐领等官四十员,满

① 《吉林外纪》卷五。
② 乾隆元年《盛京通志》卷一二。
③ 《清朝通典》卷三六,职官一四。
④ 《吉林通志》卷六〇。

洲马兵一千名，此外，珲春设协领、佐领等官十二员，满洲马兵一百四十名，归宁古塔副都统管辖。

白都讷副都统设于康熙三十一年，辖协领、佐领等官四十六员，满洲马兵九百名，蒙古马兵一百名。

阿尔楚哈副都统原为副都统品级协领，雍正三年设，乾隆二十一年（1756 年）改置副都统，其下设协领、佐领等官三十八员，满洲马兵五百二十名。此外，拉林设协领、佐领等官二十五员；双城堡设协领、佐领等官二十七员，也属阿尔楚哈副都统管辖①。

统御柳条边边门驻防。布尔图边门、克尔素门、伊屯门、法特哈门，每门设防御、笔帖式各一员，披甲十名，直辖于吉林副都统，而统于吉林将军②。

稽查卡伦。为杜飞飏人参，并查偷打牲畜、私占禁山流民等事，清朝在吉林、围场、乌拉、额穆赫索啰、宁古塔、珲春、伯都讷、三姓、阿尔楚哈等地隘要处设置卡伦。卡伦有常设和堵设之分，终年不撤为常设，春设冬撤为堵设。吉林地区共有常设卡伦四十四座，堵设卡伦六十一座，总计一百零五座。各卡伦均派旗下当差散官，只有伯都讷的二道河卡伦由军衙门印房四司官员内保送，签掣出派；吉林的得恩谭、辉发、平预山三卡伦，每年冰冻封江，专派协领一员，佐领、防御三员往查③。

管理驿站。吉林将军辖区内共有驿站三十八站，分两路监督统辖。东路自小东门外乌拉站起，到宁古塔，大站一，小站九。西路自搜登起，到蒙古霍洛站止，大站八。以上东西路总计大小

---

① 以上参阅乾隆《盛京通志》卷一九。

② 《吉林外纪》卷二；杨宾：《柳边纪略》卷一。

③ 《吉林外纪》卷三。

十八站，统归乌拉额赫穆站监督管辖。北路从金珠鄂佛罗起，到登伊哲库分道，正北是蒙古卡伦站，西北到齐齐哈尔茂兴站，计十大站。自蒙古卡伦站起，到三姓城，计十小站。以上总计大小二十站，统归金珠鄂佛啰站监督管辖。每站设笔帖式、领催各一名，大站设壮丁五十名至二十五名，小站壮丁十五名至十名，共壮丁八百五十名。大小站额设牛马与壮丁数同[①]。宁古塔至珲春，有卡伦六处传递公文。

管理汉族民户。随着汉族人民进入吉林地区日益增多，清政府设置州县加强管理。雍正四年(1726 年)，在吉林乌拉城设立永吉州，隶属奉天府尹，乾隆十二年罢州，改置吉林理事同知，归吉林将军管辖。还在伯都讷设立长宁县，隶属奉天府尹，乾隆元年罢县，次年改州同，十二年裁州同，以其地属吉林理事同知管辖，二十六年，又改归伯都讷副都统，嘉庆十五年，设伯都讷厅，辖于吉林将军。又在宁古塔设置泰宁县，隶奉天府尹，后罢县，归宁古塔副都统管理。乾隆十二年，置吉林直隶厅，属宁古塔将军[②]。嘉庆五年，在漠南蒙古郭尔罗斯前旗长春堡地方置长春厅，归吉林将军管辖，初设于新立城，道光五年(1825 年)迁宽城子。

统辖漠南蒙古哲里木盟郭尔罗斯前旗军务。郭尔罗斯前旗牧地，在嫩江与松花江相合两岸。该旗务除受理藩院管辖外，旗内军务亦受吉林将军统辖。

管理边疆各少数民族。吉林将军统辖下的黑龙江下游、松花江与乌苏里江流域、滨海和库页岛地区，居住着赫哲、库页、费雅喀、鄂伦春、奇勒尔、恰克拉等少数民族。康熙五十三年(1714

---

① 《吉林外纪》卷三。

② 《清高宗实录》卷二八四，乾隆十年二月壬戌。

年),清政府在松花江与牡丹江汇合处三姓设协领衙门,作为宁古塔副都统的下属机构。雍正十年(1732年),三姓协领改为副都统,起初专管库页岛,与宁古塔副都统分辖吉林边疆地区。从乾隆四十五年起,吉林各少数民族统一归三姓副都统管辖。为了便于管理,三姓副都统之下设有两个行署,作为办理边远地区各族事务的机构。三姓衙门每年派人到黑龙江下游地区行署,每两年一次派人到尼曼河行署驻扎三个月,收取贡赋,赏赐特品,审理案件,监督交易①。

管理官庄和旗地。吉林境内的官庄,"每一庄共十人,一人为庄头,九人为庄丁,非种田即随打围、烧炭"②。官庄的数目,乌拉地方五十处,宁古塔地方十三处,伯都讷地方六处,三姓地方十五处,打牲乌拉地方官庄头目五名。庄丁每人名下责粮十二石,草三百束,猪肉一百斤,石灰三百斤,芦一百束。吉林八旗及蒙古鸟枪营、水手营、各驿站都有旗地。吉林、宁古塔、伯都讷、三姓、阿尔楚哈、珲春、乌拉等地共有旗地三十六万五千零九十二垧③。

督辖打牲乌拉。打牲乌拉,又名布特哈乌拉,是为清宫廷采捕贡品而设置的机构,按八旗编制的军事生产组织。打牲乌拉总管衙门原属京师内务府,由盛京内务府直接管辖,康熙十五年(1676年)以后,由宁古塔将军管辖,后来则由吉林将军督辖④。

黑龙江将军,全称镇守黑龙江等处将军,因最初驻瑷珲城,也称瑷珲将军,是清代东北的又一个军府建置。它的设立,与抵

---

① 参阅嘉庆朝《大清会典》卷一一。

② 吴振臣:《宁古塔纪略》。

③ 《吉林外纪》卷七。

④ 《吉林外纪》卷七。

御沙俄入侵有密切关系。

崇德八年(1643年)以后,沙俄不断派遣哥萨克武装入侵我国黑龙江流域,烧杀劫掠,无恶不作。为了保卫黑龙江流域各族人民生命财产的安全,清政府多次派军队北上围剿和驱逐沙俄入侵者。顺治九年(1652年),宁古塔章京海色率领清军与沙俄侵略军激战于黑龙江下游乌扎拉村。十五年(1658年),宁古塔昂邦章京沙尔虎达又与入侵者大战于黑龙江、松花江汇合处。十七年,宁古塔昂邦章京巴海率军在黑龙江下游大败哥萨克兵。康熙三年(1664年),巴海又率军与入侵者激战于索伦部。为了更有效地保卫边疆,消灭沙俄侵略者,康熙十三年,清政府将吉林水师总管移驻黑龙江地方驻防①,并在黑龙江筑城②。康熙二十二年,清政府决定设置黑龙江将军,升宁古塔副都统萨布素充任,率领吉林、宁古塔官兵驻防,将宁古塔将军辖地一部分划给黑龙江统辖,原设水师营总管等官也一并属于黑龙江将军管理。黑龙江将军驻地,康熙二十二年在黑龙江东岸瑷珲旧城,二十三年移至黑龙江西岸黑龙江城(瑷珲),二十九年(1690年)又移到墨尔根城(今嫩江),三十八年(1699年)移到齐齐哈尔城。

黑龙江将军公署设有印务处,户、兵、刑、工等司属机构。印务处掌将军印信。户司掌度支,凡银钱收支、官兵俸饷发放、协饷和税收等事均归办理,此外还有各种饷银的发放。兵司,掌官兵训练、官员升调黜免以及剿捕、办防诸事。刑司,掌理词讼、缉拿案犯并审理各种案件。工司,掌管工程事宜,负责衙署、官房的修造及一切土木工程③。

---

① 《清朝文献通考》卷一八二,兵四。

② 《柳边纪略》卷一。

③ 西清纂:《黑龙江外记》卷二。

黑龙江将军的管辖范围,“自齐齐哈尔城计里,东至野里白赫河二千二百里宁古塔界,西至喀尔喀九百余里彻罕界,南至松花江五百里宁古塔界,西至喀尔喀九百余里鄂罗丝界”①。

黑龙江将军的职掌是:“镇守黑龙江等处地方,均齐政刑,修举武备,绥徕部族,控制东陲”②。具体内容有:

统辖黑龙江地方驻防官兵。黑龙江地区在将军以下,划为黑龙江副都统、墨尔根副都统、齐齐哈尔副都统、呼伦贝尔总管四个辖区。

黑龙江副都统辖区,康熙二十四年设副都统一员,其下有协领、佐领等官七十五员,满洲兵九百六十名,索伦兵六十名,打虎儿兵四百二十名,汉军兵一百名,水手四百二十七名,各种工匠四十四名。

墨尔根副都统辖区,康熙四十九年设副都统一员,下设协领、佐领等官六十七员,索伦兵六百名,打虎儿兵三百名,汉军兵一百名,水手三百五十名,各种工匠三十一名。

布特哈驻防。布特哈,即打牲部,包括索伦、达呼尔、鄂伦春、毕拉尔等族,原为黑龙江土著居民,散居在黑龙江中上游两岸和外兴安岭一带。康熙三十年,布特哈设总管、副总管共十九员,佐领、骁骑校等一百二十四员,水手二百七十五名,各种工匠八十八名,打牲壮丁一千六百二十一名。属墨尔根都统辖区。

博尔多驻防,属布特哈总管管理,有副总管四员,佐领等官十六员,兵一千名。

齐齐哈尔副都统辖区,康熙三十七年,齐齐哈尔置副都统一员,下设协领、佐领等官一百三十六员,满洲兵、打虎儿兵各九百

① 乾隆元年《盛京通志》卷一二。

② 《清朝通典》卷三六,职官一四。

六十名，巴尔虎兵二百四十名，汉军兵二百名。

呼伦贝尔，又称呼伦布雨尔。雍正十年，设索伦、巴尔虎总管、副总管共六员，佐领等官四十八员。乾隆八年，改设副都统衔总管一员，其下按部设官，名额不等，有布特哈兵三千名，鄂勒特兵一百零九名，巴尔虎兵二千四百名[①]。

管理驿站。黑龙江将军辖境内，先后设驿站三十六处。从齐齐哈尔城卜奎站到宁年站，总计十站称为下站，设站官一员管理。从拉哈站到黑龙江站，总计十站称为上站，也设站官一员管理。齐齐哈尔西北至呼伦贝尔，总计十站。从齐齐哈尔东到呼兰，总计六站。每站设马五匹至二十匹不等，另设牛若干头。上述“上下二十站，关防领催二名外，每站领催一名，壮丁二十六名”。“上下站壮丁，自为聚落，每站不下百十家，皆有官房侍过客”[②]。

管理卡伦。黑龙江将军管辖境内险要地方及国境线上，设有卡伦六十处。其中，齐齐哈尔三处，墨尔根六处，黑龙江六处，呼伦贝尔十二处，呼伦贝尔东北十五处，呼伦贝尔西南十六处，布特哈五处，呼兰四处[③]。其中，呼伦贝尔东北十五处防鄂罗斯。每处官一员，兵十五名；呼伦贝尔西南十六处临喀尔喀，每两处官一员，兵十名[④]。

巡察边境。黑龙江将军每年五六月间要派齐齐哈尔、墨尔根、黑龙江协领各一员，佐领、骁骑校各二员，率兵二百四十名，分三路巡察格尔必齐河、额尔古纳河、墨里勒克河和楚尔海图

---

① 参阅《黑龙江外记》卷三；《盛京通志》卷一九。

② 《黑龙江外记》卷二、卷三。

③ 《黑龙江外记》卷二、卷三。

④ 《盛京通志》卷一六。

河,名为“察边”。届时,“齐齐哈尔协领与墨尔根协领会,墨尔根协领与黑龙江协领会,各书衔名月日于木牌瘗山上,明年,察边者取归以呈将军副都统,又各瘗木牌以备后来考验”。“至将军,惟新任者察边”。“察边之事,岁于七月内咨报理藩院”[①]。

管理漠南蒙古哲里木盟三旗及索伦八旗。漠南蒙古哲里木盟杜尔伯特旗,牧地在嫩江东岸;扎赉特旗,在喜峰口东北一千六百里;郭尔罗斯后旗,牧地在混同江北岸、嫩江东岸。三旗事务除受清政府中央机构理藩院管理外,军务则由黑龙江将军督辖。索伦八旗是雍正十年由布特哈移来的索伦士兵等组成,分左右翼,每翼设总管,每旗设副总管,在与俄国交界等处分防游牧。

管理屯田。康熙五年,黑龙江始设官屯[②]。二十三年,清军在瑷珲筑城屯田。二十五年,清朝户部委官监看黑龙江墨尔根地方屯种,达虎里、索伦官兵耕种田地共一千六百六垧,盛京官兵耕种黑龙江地一千七百八十九垧。此外,齐齐哈尔官庄二十处,公田五处;布特哈官庄二处,公田四处;墨尔根官庄十一处,公田一处;黑龙江官庄三十处,公田三处。各地领催一至三名不等,每庄壮丁十名,牛六头。官庄、公田屯种事务,均由黑龙江将军管理。

第六节 驻藏大臣

雍正五年(1727 年),清政府派内阁学士僧格、副都统马喇前往西藏办事,从此正式设置驻藏大臣,直至清末无大变化。清

① 《黑龙江外记》卷五。

② 张伯英等纂:《黑龙江志稿》卷三。

政府在雍正年间才设驻藏大臣,是西藏地方和清朝中央政府关系日益密切的产物,也是清政府在西藏施政进一步完善的结果。

清政权和西藏的关系,早在关外时期就已开始。崇德四年(1639年)十月,皇太极派遣察汗喇嘛等前往西藏,致书达赖喇嘛,表示"延致高僧,宣扬佛教,利益众生"① 的愿望。崇德七年(1642年),我国厄鲁特蒙古和硕特部首领顾实汗率军进藏,消灭了原西藏地方的统治者藏巴汗,成为西藏地区的最高统治者。这年十月,顾实汗和达赖喇嘛、班禅喇嘛等人共同派遣的伊拉古克三使团到达盛京(今沈阳),受到皇太极隆重而热烈的欢迎。清朝入关后,顺治二年(1645年),顾实汗派"佐理藏事"的第六子多尔济达赖巴图尔到达北京,向顺治帝上书,表示了对清朝中央政权"无不奉命"的态度②。从顺治三年到十年(1646年至1653年)间,顾实汗几乎每年都派使者到北京向顺治帝问安奉贡,表现了西藏地方和清朝中央政府间的密切关系。此外,为了崇尚喇嘛教以安蒙藏地区,清朝入关后,还多次派使者往西藏延请达赖喇嘛。顺治九年,五世达赖喇嘛到达北京,顺治帝给予隆重礼遇。达赖喇嘛返藏时,清政府赍送金册金印,封五世达赖喇嘛为"西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛"。与此同时,清政府派大臣携带金册金印入藏,册封顾实汗为"遵行文义敏慧顾实汗"。顺治帝要求顾实汗"益矢忠诚,广宣声教,作朕屏辅,辑乃封圻"③。顺治十一年,顾实汗在拉萨病逝,其子达延汗从青海到拉萨嗣汗位。就这样,清朝初年,清政府在西藏一方面实行政教分离制度,一方面通过顾实汗家族间

---

① 《清太宗实录》卷四九,崇德四年十月庚寅。

② 《清世祖实录》卷二二,顺治二年十月壬辰。

③ 《清世祖实录》卷七四,顺治十年四月丁巳。

接统治西藏地区。

康熙二十一年(1682年),五世达赖喇嘛圆寂,西藏僧俗贵族与和硕特蒙古贵族之间的矛盾日益激化,西藏局势渐趋不稳。五世达赖喇嘛生前委任的第巴桑结嘉错为了维护自身的权益,在五世达赖故去后,长达十五年秘不发丧,私立仓央嘉错为六世达赖,千方百计削弱和硕特蒙古在西藏的势力,康熙三十五年(1696年),康熙帝得知五世达赖已经去世、桑结嘉错匿丧不报情况后,十分恼怒,遣人赍书严厉斥责桑结嘉错。康熙三十六年,桑结嘉错慑于清政府威力,派尼麻唐胡图克图前往北京,向清政府卑辞奏报有关情况。康熙帝虽然以桑结嘉错是"代达赖喇嘛理事人",因而"宽宥其罪"[1],但是对他的态度已非常冷漠。

康熙四十二年(1703年),和硕特蒙古贵族首领、顾实汗曾孙拉藏汗成为卫藏地区最高统治者,桑结嘉错与和硕特蒙古汗王之间的矛盾立即公开化。康熙四十四年,拉藏汗袭杀桑结嘉错,废黜六世达赖仓央嘉错,并将情况奏报清清府,恳请另寻转世灵童。康熙帝默许拉藏汗所为,派人进藏封他为"翊法恭顺汗",诏执仓央嘉错进京。康熙四十五年(1706年),仓央嘉错在解京途中,病死于青海。康熙四十六年,拉藏汗立意希嘉错为六世达赖喇嘛,但是,黄教上层僧侣和青海蒙古首领察罕丹津等人不予承认,并在康熙四十九年,以格桑嘉错为仓央嘉错的转世灵童,公开向拉藏汗争权。西藏政局仍然处于动荡之中。在这种形势下,清政府认为"西藏事务不便令拉藏汗独理,应遣官一员前往西藏协同拉藏汗办理事务"[2],遂派理藩院侍郎赫寿前往西藏。这是清政府设立驻藏大臣的先声。为稳定西藏局势,清政

① 《清圣祖实录》卷一八〇,康熙三十六年二月壬寅。

② 《清圣祖实录》卷二三六,康熙四十八年正月己亥。

府还派使入藏，册封五世班禅罗桑益喜为班禅额尔德尼；康熙五十五年，又命青海众台吉迎格桑嘉错到青海塔尔寺暂住。

康熙五十六年（1717年），厄鲁特蒙古准噶尔部首领策妄阿拉布坦派遣大策敦多布率兵六千袭扰西藏。拉藏汗不敌被杀，所立六世达赖意希嘉错也被废除。和硕特蒙古顾实汗及其子孙在西藏的执政至此结束。准噶尔军摧毁佛教，烧杀劫掠，给西藏社会带来严重灾难，引起西藏广大僧俗人民反抗。清政府为维护国家统一，稳定西藏局势，于康熙五十七年、五十九年先后两次派兵进藏，终于驱逐准军、收复拉萨。格桑嘉错亦被清政府册封为"宏法觉众第六辈达赖喇嘛"，由青海蒙古王公护送返回拉萨，在布达拉宫举行了隆重的坐床典礼。驱逐准噶尔军出西藏后，清政府总结了在西藏地方采取的政治和军事行动的经验教训，决心彻底结束蒙古诸部对西藏地方的统治和占领，任用藏族领袖人物管理西藏，通过他们贯彻执行清政府对西藏的施政措施。康熙六十年（1721年），清政府决定废除独揽大权的第巴职位，以驱逐准噶尔军过程中立功的原拉藏汗旧部康济鼐、阿尔布巴、隆布鼐为噶伦，共同主管政务，并封康济鼐、阿尔布巴为贝子，隆布鼐为辅国公。留三千名满汉官兵驻守拉萨。

雍正元年（1723年）初，清政府以"屯扎日久，唐古特等供应繁费"[①] 为由，决定撤驻藏官兵。三月，雍正帝擢理藩院郎中鄂赖为内阁学士兼礼部侍郎，前往西藏办事，同时，增加颇罗鼐、札尔奈为西藏噶伦。五月，青海罗卜藏丹津发动叛乱。九月，为防止罗卜藏丹津逃往西藏，清政府派都统鄂齐、学士班第、提督周英等率兵二千入藏。雍正三年，清政府决定康济鼐总领西藏事务。但是，西藏众噶伦之间存在着严重的矛盾，以阿尔布巴为代

① 《清世宗实录》卷五，雍正元年三月甲申。

表的前藏势力反对以康济鼐、颇罗鼐为代表的后藏势力。阿尔布巴一派自视出身高贵，用各种手段削弱和排挤康济鼐一派。清政府对此也有所察觉。鄂齐入藏后，曾把有关情况奏报雍正帝。他在奏疏中指出：西藏首领办事之人，互相不睦，每每见于辞色。达赖喇嘛年幼，未免有偏向伊父索诺木达尔扎之处。康济鼐恃伊勋绩，轻视众噶伦，为众所恨。阿尔布巴赋性阴险，行事异于康济鼐。索诺木达尔扎因娶隆布鼐二女，三人合为一党，若调唆达赖喇嘛与康济鼐不睦，必至争竞生事[①]。清政府鉴于西藏局势长期动荡不定，噶伦之间互不协调，决定设立驻藏大臣管理西藏事务。雍正五年(1727 年)正月，雍正帝谕示，把内阁学士僧格、副都统马喇差往达赖喇嘛处[②]。这是清政府以往派遣大臣入藏办事的继承和发展，是清政府设立驻藏大臣的开端，表明清政府加强了对西藏地方的直接统治和施政，标志着清朝统治西藏进入了一个新阶段。

雍正五年六月，当僧格、马喇还在赴藏途中，阿尔布巴一伙制造变乱，杀害了康济鼐。他们还发兵后藏，准备击杀颇罗鼐。颇罗鼐闻讯后，立即召集左右研究对策，最后决定，一方面把情况火速奏报清政府，一方面组织人马进行抗击。清政府闻报后，派都察院左都御史查郎阿和护军都统迈禄、西宁镇总兵周开捷率兵入藏。雍正六年五月，颇罗鼐突袭拉萨成功，阿尔布巴等被俘。查郎阿等到达西藏后，会同僧格、马喇对阿尔布巴等进行了审讯，最后以叛逆罪处死。阿尔布巴之乱平息后，清政府封颇罗鼐为贝子，总理全藏事务。此外，为了加强对西藏的管理，正式决定在西藏设立驻藏大臣正副二人，任期三年，僧格和马喇即为

---

① 《清世宗实录》卷五二，雍正五年正月丁巳。

② 《清世宗实录》卷五二，雍正五年正月丁巳。

首任驻藏大臣。颇罗鼐在清政府驻藏大臣督导下,为缓和西藏日益深刻的社会矛盾,各方面采取了一系列措施,得到了清政府的支持和信赖。雍正九年(1731 年),清政府封他为多罗贝勒;乾隆五年(1740 年),又封他为郡王。

清政府虽然设置了驻藏大臣,但是,直至乾隆朝中后期,清朝对西藏的施政,很大程度上仍是通过西藏地方僧俗贵族进行。乾隆帝曾经晓谕颇罗鼐:“尔与达赖喇嘛同心协力,以安地方,朕视尔二人,俱属一体,无从畸重畸轻之见,若尔二人稍有不合,以致地方不宁,甚负朕信任期望之恩”[①],正是这种状况的反映。

乾隆十二年(1747 年),颇罗鼐病故,其子珠尔墨特那木扎勒袭封郡王。他很快恶化了同达赖喇嘛的关系。这是西藏僧俗贵族势力矛盾的反映。为使地方安静,不生事端,清政府曾命驻藏大臣往访双方,希望他们善为和解。但是,珠尔墨特那木扎勒阳奉阴违,图谋不轨,妄想发动叛乱,“动手杀钦差大人,不论塘汛、官兵、客民一齐杀”[②]。对于珠尔墨特那木扎勒的叛逆行为,清政府已有所察觉。乾隆十四年四月,乾隆帝曾经指出:“珠尔墨特那木扎勒为人,断不能如伊父颇罗鼐之安静奉法。今观其纵恣逞威,人心离怨,多行不义,必自速厥辜。但恐其悖慢之行不能悛改,将来或加害于达赖喇嘛,或有损于驻藏大臣,或并吞旁近部落,则事不容已”[③]。乾隆十五年十月,驻藏大臣傅清、拉布敦上奏中也指出:“珠尔墨特那木扎勒现在调兵防阻,有谋为不轨之意”[④]。

---

① 《清高宗实录》卷八〇,乾隆十一年十二月己丑。

② 中国第一历史档案馆:朱批奏折,民族事务类,案卷 1299 号。

③ 《清高宗实录》卷三五一,乾隆十四年十月丙申。

④ 《清高宗实录》卷三七四,乾隆十五年十月丁丑。

随着珠尔墨特那木扎勒叛迹日炽，西藏局势十分危急。乾隆十五年十月十三日，傅清、拉布敦计斩珠尔墨特那木扎勒，他们二人随后也被叛乱者杀害。由于清政府和达赖喇嘛及时采取了措施，叛乱很快被平息。事后，乾隆帝多次追悔，认为珠尔墨特那木扎勒凶悖肆恶，恣行无忌，本因向来威权太盛，专制一方。为了防止西藏地方贵族势力“地广兵强，事权专一”，不听中央号令，清政府对西藏行政体制进行了改革，具体表现在乾隆十六年策楞、班第等人提出的“酌定西藏善后章程”中，该章程总计十三条，主要内容包括：

噶隆赴公所会办应办事件，凡属地方些小事务，众噶隆秉公会商，妥协办理，其具折奏事事务，并驿站紧要事件，务须遵旨请示达赖喇嘛并驻藏大臣酌定办理，钤用达赖喇嘛印信、钦差大臣关防。碟巴头目等官补放或调换，噶隆等须秉公查办，公同禀报达赖喇嘛并驻藏大臣酌定，俟奉有达赖喇嘛并钦差大臣印信文书遵行。

凡碟巴头目等犯法，须抄没或革除者，噶隆、代本等务须秉公查明，分别定拟，请示达赖喇嘛并驻藏大臣指示遵行。

凡调遣兵马，防御卡隘，均应遵旨听候达赖喇嘛并驻藏大臣印信文书遵行。遇有地方应行防范事宜，代本应禀明钦差大臣指示遵行。噶隆、代本遇有缺出，拣选补放，或犯法不能办理地方应行革职，均由达赖喇嘛会同驻藏大臣请旨办理。

凡遇差徭有出力有功之人，噶隆、代本秉公禀明达赖喇嘛并驻藏大臣，酌定赏给。

根据善后章程精神，策楞、班第采取了具体措施，把原归珠尔墨特那木扎勒管治的达木蒙古八旗和藏北三十九族，划归驻藏大臣直接管辖。废除第巴，在达赖喇嘛和驻藏大臣领导下，由噶厦管理西藏政务。

清政府在西藏实行的行政体制的改革，提高和巩固了达赖喇嘛的地位和职权，同时也确定了驻藏大臣与达赖共同处理政务的平等地位。

乾隆五十三年(1788年)和五十六年(1791年)，廓尔喀对后藏发动了两次大规模入侵，札什伦布寺受到严重破坏。清政府派军入藏，驱逐了廓尔喀侵略势力。廓尔喀入侵西藏，暴露了清政府在西藏施政中存在的问题，特别是驻藏大臣的问题，以及西藏地方政务的许多弊端。原来，乾隆五十七年以前，清政府派往的驻藏办事大臣，多系中材谨饬之员，前往藏地居住不过迁延岁月，冀望班满回京，因而对西藏诸事听任达赖喇嘛及噶伦等率意轻行，不但不能照管，而且事多不闻，致使驻藏大臣一职竟成虚设。由于驻藏大臣对西藏地方政务干预不多，西藏地方官员往往乘机贪污渎职，内部纷争不息，以致各项制度废弛，弊病丛生。乾隆帝对此十分明晰，决心在击败廓尔喀入侵之后，利用各方面的有利条件，整顿和改革西藏地方各项制度。乾隆五十八年(1793年)，著名的《钦定西藏章程》颁布，其中，对驻藏大臣的地位和职权作了明确规定，涉及的内容有如下诸项：

驻藏大臣督办藏内事务，与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平等，共同协商处理政事。所有噶伦以下官员及办事人员以至活佛，皆是隶属关系，无论大小都得服从驻藏大臣。在班禅额尔德尼年幼、由索本勘布负责处理事务时，札什伦布的一切特殊事务，要事先呈报驻藏大臣，等候处理。西藏地方官员，除噶伦和代本须呈报清朝皇帝任命外，其余人员可由驻藏大臣和达赖喇嘛委任，并发给满、汉、藏三种文字执照。这赖喇嘛和班禅额尔德尼的收入及开支，每年在春秋两季各汇报一次，由驻藏大臣进行审核，如发生隐瞒舞弊等情事，对其亲属及随员给以惩罚。

驻藏大臣负责达赖、班禅以及各地黄教胡图克图灵童转世

的金瓶掣签。达赖、班禅以及黄教胡图克图遇到转世寻认灵童时,邀集四大护法,将灵童的名字及出生年月,用满、汉、藏三种文字写与签牌上,放进金瓶内,在驻藏大臣监掣下,于大昭寺释迦佛像前正式认定。新的灵童长大后,也必须在驻藏大臣主持下,举行坐床典礼。各大寺堪布活佛的人选,由达赖喇嘛、驻藏大臣以及济咙胡图克图等协商决定,并发给加盖以上三人印章的执照。达赖喇嘛所辖寺庙的活佛及喇嘛,全藏各胡图克图所属寨落人户,均须详细填造名册,于驻藏大臣衙门和达赖喇嘛处各存一分,以便检查。青海蒙古王公前来迎请西藏活佛,须由西宁办事大臣行文驻藏大臣,由驻藏大臣发给通行护照,并行文西宁办事大臣,以便查访。

驻藏大臣督管西藏边界贸易以及各种外事活动。邻近各国来西藏的旅客和商人,必须进行登记,造具名册呈报驻藏大臣衙门备案。商人无论前往何地,均须由该管主脑呈报驻藏大臣衙门,按照该商人所经过的路线签发路证,以备检验。外人要求到拉萨,须向各边境宗本进行呈报,驻藏大臣衙门批准。廓尔喀、不丹、锡金无论何种行文,都须以驻藏大臣为主,和达赖喇嘛协商处理,回文必须按照驻藏大臣指示缮写。关于边界的重大事务,更要根据驻藏大臣的指示处理。所有噶伦都不得私自向外方藩属通信,即或由外方藩属行文给噶伦时,也得呈交驻藏大臣和达赖喇嘛审阅处理,不得由噶伦私自缮写回信。在济咙的日班桥,聂拉木的潘瞻铁桥,绒夏的边界等处树立界碑,限制廓尔喀商人和西藏人随意越界出入,驻藏大臣出巡时予以检查。

驻藏大臣管理财政。西藏货币要以纯粹汉银铸造,不得掺假,正面铸"乾隆通宝"字样,边缘铸年号,背面铸藏文。驻藏大臣派汉官会同噶伦对所铸造钱币进行检查,以求质量纯真。所铸新钱币如有掺假者,所有由汉官及噶伦委派之孜本、孜仲等管

理人员以及匠人等，一律依法受严厉处分，并依所铸假币数目加倍罚款。在济咙、聂拉木两地抽收各种物品进出口税，不经驻藏大臣同意，不得私自增加税额。一律收回免役执照，实有劳绩需要优待者，由达赖喇嘛和驻藏大臣协商发给免役执照。新成立兵员亦由驻藏大臣和达赖喇嘛依照各地发给免役执照，兵员出缺时收回。任何人不得私自派用乌拉，因公外出，由驻藏大臣和达赖喇嘛发给印章执票，沿途按执票派用乌拉。

驻藏大臣管理西藏地区军事防御。西藏成立三千名正规军队，前后藏各驻一千名，江孜、定日各驻五百名。兵员由各主要地区征调，每五百名委一代本管理。所有征调兵员填造两份名册，一份存驻藏大臣衙门，一份存噶厦。代本、如本、甲本、定本等官由驻藏大臣和达赖喇嘛选年轻有为者充任，并发给执照。西藏兵员由驻藏大臣通过西藏地方政府分春秋两季发给粮饷。西藏地方军队要经常操演，驻藏大臣每年分春秋两季出巡前后藏各地和检阅军队，查究各地汉官及宗本等欺压和剥削人民情事。

驻藏大臣负责西藏地方的司法。对犯人所罚款项，须登记呈缴驻藏大臣衙门。对犯罪者的处罚，须经过驻藏大臣审批。没收财产者，也应呈报驻藏大臣，经过批准才能处理。

《钦定西藏章程》的颁布，完备了清政府的驻藏大臣制度，也使驻藏大臣的职掌比以往任何时候都得到了更充分的体现。

第七节　巡台御史、台湾府和琼州府

清代，台湾是汉族和少数民族高山族等居住地区。高山族，清朝文献中称“生番”和“熟番”。“生番”是居住山区、受汉族文化影响较小的高山族人；“熟番”则指在清政府直接管辖下、受汉

族文化影响较大的高山族人。清政府在台湾设立行政机构，管理汉族、高山族等各族人民，始于康熙二十三年（1684 年）。此前，郑成功及其后代曾在台湾设置行政机构，有效地管理台湾地区。

顺治元年（1644 年）清朝建立后，台湾尚被荷兰殖民者强占。顺治十八年（1661 年）三月，郑成功为把台湾开拓为新的抗清基地，领兵二万五千名，战船二百余艘，从金门出发，进逼台湾，在台湾各族人民的支持下，打败了荷兰侵略军。康熙元年（1662 年）二月，荷兰殖民者被迫签订投降条约，退出台湾。从此，被荷兰侵略者占领长达三十八年之久的台湾终于回到了祖国的怀抱。

郑成功收复台湾后，即开始设府县，建立行政管理机构。他以赤嵌为东都明京，设一府二县，府为承天府，县为天兴县、万年县；天兴县管辖新港溪以北地区，万年县管辖新港溪以南地区；同时改台湾城为安平镇。

康熙元年五月，郑成功病逝，子郑经继位，以咨议参军陈永华处理政务。郑经时期，台湾的行政建置日渐完善。康熙三年，郑经等改东都为东宁，在中央设立吏、户、礼、兵、刑、工六官。吏官掌各级官吏的选拔、考核和任用，户官管理赋税征收，礼官掌各种礼仪的制定和执行，兵官负责军队训练，刑官掌刑律，工官管理各种工程的营造。六官之下设都事、行人、给事中等办理具体事务。又升天兴县为天兴州，万年县为万年州，州设知州一人，掌一州之政令。还增设北路安抚司、南路安抚司、澎湖安抚司。此外，又把承天府治划为东安、西定、宁南、镇北四坊，各坊置签首理民事。在汉族移民居住地区置“里”管理，每里置总理一人。里中每十户为一牌，设牌长；每十牌为一甲，设甲长；每十甲为一保，设保长，管理户籍事务，凡百姓迁徙、职业、婚嫁、生

死，均报总理，每年三月，总理再报官①。这实际上就是大陆实行的保甲制度。在高山族人民居住地区设土官管理，称为“社”。

郑经时期比较完备的行政管理机构，保证了台湾地区社会秩序的安定，大陆闽、粤人民纷纷移往台湾，“辐辏而至，岁率数万人”，台湾人口迅速增加，“地无游民，番地渐拓，田畴日启”②，社会经济有了一定程度的发展。在汉族人民的影响和帮助下，高山族人民的生产也获得了较大进步。新港、目加溜湾、南垄、麻豆四社的高山族人民，“勤稼穑，务蓄积，比户殷富”，“饶裕者，中为室，四旁列种果木，廪囷圈围，次第井井，环植竹，广至数十亩”③，呈现出兴旺的景象。

康熙二十年(1681 年)，郑经病故，子郑克塽继位，郑氏集团内部互相争权，文武解体，出现危机。清政府决定乘机统一台湾。康熙二十二年六月，清政府派福建水师提督施琅率精兵二万、战船三百艘进攻澎湖。郑军败退。七月，郑克塽遣使到澎湖，向施琅乞降。八月，施琅统军抵台湾，郑克塽率文武官员投降。从此，台湾和大陆获得了统一。

清政府统一台湾后，对台湾弃留问题有过讨论。一些人以台湾“孤悬海外，易薮贼，欲弃之”④。与此相对，施琅上《恭陈台湾弃留利害疏》，透彻详明地阐述了保有台湾的重要性。他指出：台湾“乃江浙闽粤四省之左护”，“东南之保障”，如果弃而不守，“乃种祸后来，沿海诸省断难晏然无虞”。他还指出：台湾物产丰富，土地肥沃，可减内地防兵分防台湾，如此可不必增兵加

---

① 参阅连横：《台湾通史》卷二一。

② 《台湾通史》卷二。

③ 郁永河：《裨海记游》；《诸罗县志》卷八，风俗志。

④ 《圣武纪》卷八。

饷。他最后强调:即使台湾是“不毛荒壤,必籍内地挽运,亦断断乎不可弃”[1] 康熙帝通过群臣讨论,最后也认识到台湾“弃而不守,尤为不可”[2]。这样,在台湾设立行政管理机构便提到了清政府的议事日程。

康熙二十三年(1684 年),清政府设台厦道,管理台湾及厦门地区,有道台一人,按司狱一员,典吏数人。雍正五年(1727 年),“加福建兴泉道巡海道衔,移驻厦门,改台厦道为台湾道,添设台湾府通判一员驻澎湖,裁澎湖巡检一员”[3]。乾隆五十一年(1786 年),台湾道加按察使衔。

康熙六十年(1721 年),清政府镇压朱一贵起义后,为了加强对台湾的控制,决定“每年自京派出御史一员,前往台湾巡查”[4]。从此,正式设立巡视台湾监察御史满汉各一员,以“表正风俗,稽查弹压,除剔弊端”[5],乾隆四十六年(1781 年),因巡台御史塞岱、雷轮在巡视台湾应行查办各事务中敷衍了事,所奏不实,引起乾隆帝恼怒,认为巡台御史有名无实,遂决定撤销。

清政府除了往台湾派遣御史外,还在台湾设立府县,直接管理。康熙二十三年四月,清政府决定在台湾设一府三县,即改承天府为台湾府,以府治附郭为台湾县,天兴州改为诸罗县,万年州改为凤山县。府设知府一员,海防粮捕同知一员,经历司经历一员。知府在福建巡抚直接管理下,总领台湾各属县,宣布国家政令,治理百姓,审决讼案,稽查奸宄,考核属吏,征收赋税。海防粮捕同知后改名为台防同知,隶属于知府,管辖南到新港、北

① 《靖海纪事》下卷。
② 《清圣祖实录》卷一一四,康熙二十三年正月丁亥。
③ 《清世宗实录》卷五三,雍正五年二月甲戌。
④ 《清圣祖实录》卷二九五,康熙六十年十月壬戌。
⑤ 《清高宗实录》卷二八六,乾隆十二年三月癸巳。

至鹿子港海岸以及三县沿海地域，具体事务有考察进出口船舶，兼理台湾、凤山、诸罗三县司法事务，发给商船、渔船执照[①]。雍正元年，添设淡水同知一员，稽查北路兼督彰化捕务。雍正五年，改设澎湖通判一员，稽查船只，管理钱谷，遇刑名事件仍归台府审结。

对台湾地区县及县以下的行政建置，清政府也非常重视。康熙二十三年四月，以台湾府治附郭为台湾县，县设知县、县丞、典史各一员，新港巡检司巡检、澎湖巡检司巡检各一员。改天兴州为诸罗县，县设知县、典史各一员，佳里兴巡检司巡检一员。改万年州为凤山县，县设知县、典史各一员，下淡水巡检一员。

雍正元年，划虎尾溪以北，增设彰化县及淡防厅。县设知县、典史各一员。雍正九年，设台湾县县丞一员，分驻罗汉内门；凤凰县县丞一员，分驻万丹；诸罗县县丞一员，分驻笨港；彰化县鹿仔港巡检一员，彰化县猫雾抹巡检一员，淡水竹堑巡检一员，淡水八里盆巡检一员，均稽查地方，有的兼查本港船只，或兼司狱务。

在县以下，设坊、里、保、庄等基层建置。台湾县有四坊十里一保二庄。凤山县有七里八庄。诸罗县有四里七保十七庄。彰化县有十保一百一十庄。淡水厅有二保三十五庄。在高山族人民居住的地方设社。台湾县有三社。凤山县有一百二十三社。诸罗县有三十五社。彰化县有五十六社。淡水厅有八十社[②]。

乾隆五十一年(1786年)，台湾林爽文率众起义，一度攻陷诸罗县城。乾隆五十二年，清军收复诸罗县。乾隆帝以"城内义民帮同官兵奋力守御，保护无虞，该处民人急公向义，众志成城，

---

① 参阅《台湾省通志》卷三。

② 参阅范咸等修：《重修台湾府志》卷二。

应锡嘉名，以旌斯邑”[1]，将诸罗县改为嘉义县。

嘉庆十六年(1811 年)，鉴于“噶玛兰田土膏腴，米价较贱，民番流寓日多，若不官为经理，必致滋生事端”[2]，清政府决定设立噶玛兰厅，设通判、县丞各一员。从此，加强了清政府对台湾东北的行政管理。

此外，清政府还在台湾设台湾府学教授、训导各一员，诸罗县学教谕、训导各一员，彰化县学教谕、训导各一员[3]，掌学校生徒训迪等事。

清代海南岛除汉族以外，主要的少数民族是黎族。清政府在海南岛置琼州府，隶广东省。琼州府领州一、县七。州为崖州，领感恩、昌化、陵水、万四县。县是琼山、澄迈、定安、文昌、会同、乐会、临高。

第八节 西南边疆的土官建置及其有关规制

清代西南边疆云南、广西等省区，居住着壮、瑶、傣、苗等众多的少数民族，清政府设土司建置，作为朝廷命官和地方政权的组成形式，加以管辖。雍正年间，清政府实行大规模“改土归流”，这些地区的一些土司被废，而以流官代替，地方行政建置发生了较大的变化。

云南、广西等地，清初曾是农民军和南明永历王朝的基地。顺治三年(1646 年)，清政府遣将调兵开始向这些地区发起进攻，一些土司和农民军以及南明政权一起对清军进行了抵抗，史

---

① 《清高宗实录》卷一二九二，乾隆五十二年十一月丙寅。

② 《清仁宗实录》卷二二九，嘉庆十五年五月壬午。

③ 《重修台湾府志》卷三。

载："可望恃峒蛮为助"[①]，"定国等觊自景东、元江复入广西，要结诸土司，私授札印，歃血为盟"[②]，"马乃土司龙吉兆称兵应定国"[③]，都是这种情况的反映。上述状况使清政府认识到土司的重要性，开始注意招抚，顺治五年十一月，清政府提出："各处土司，原应世守地方，不得轻信叛逆招降，自外王化。凡未经归顺，今来投诚者，开具原管地方部落，准于照旧袭封；有擒执叛逆来献者，仍厚加升赏；已归顺土司官，曾立功绩及未经授职者，该督抚按官通察具奏，论功升授"[④]。此后，清政府又在顺治十四年三月、十五年正月、十七年正月多次重申这一政策。顺治十五年，平西王吴三桂等人率军南征，顺治帝又几次颁布敕谕，要他们注意对土司应特别关照，加意抚绥："其中有能效力建功者，不靳高爵厚禄，以示鼓劝"[⑤]。清政府招抚土司的政策收到了一定效果，在最终击败农民军和南明政权中起了作用，一些土司不参加抗清活动，有些土司则归附了清政府。顺治五年，清军"旁取贵州黎平府、广西全州，招降铜仁、全州、兴安、灌阳苗峒二百九十有奇"[⑥]。顺治十三年，"广西故明永安王朱华堧及土司等来降"，"广西都康等府土官来附"[⑦]。由于清朝的统一战争还未结束，西南边疆地区尚未安定，所以，清政府决定对西南边疆地区的土司"宜暂从其俗，俟平定后，绳以新制"[⑧]。

---

① 《清史稿》卷二六二，《魏裔介传》。
② 《清史稿》卷二三七，《洪承畴传》。
③ 《清史稿》卷四七四，《吴三桂传》。
④ 《清世祖实录》卷四一，顺治五年十一月辛未。
⑤ 《清世祖实录》卷一二二，顺治十五年十二月己丑。
⑥ 《清史稿》卷二三四，《孔有德传》。
⑦ 《清史稿》卷五，《世祖本纪五》。
⑧ 《清世祖实录》卷七六，顺治十年六月乙卯。

顺治十六年，清军攻下云南府城；十八年，消灭了南明政权。清政府命吴三桂总管云南等地，吴三桂疏奏："请准土司世袭。悉给印札"[1]。结果，又有大批土司归附清政府。顺治十六年以后，广西有太平州、安平州、万承州、茗盈州、全茗州、龙英州、结伦州、结安州、镇远州、都结州、思陵州、江州、思州、上下冻州、凭祥州、罗白县、罗阳县、思明县、恩城州、兴隆司等二十余家土司归附；顺治十七年，云南有南甸、陇川、干崖、盏达、车里诸土司归附。但是，代表清政府镇守西南边疆的吴三桂心怀异志，企图通过拉拢土司、借助土兵壮大自己的力量，为后来的分裂割据作准备。因此，他在执行清政府有关土司的政策中是别有图谋的。果然，康熙十二年(1673 年)，吴三桂起兵抗清后，全然不顾以往有关土司授职、承袭的规定，而乱授职衔，滥加品秩，想方设法拉拢土司。一些土司受蒙蔽，便参加了叛清的战争。清政府在平定三藩战争中，极为注意对土司的政策，通过拉拢土司削弱吴三桂的势力。康熙十八年，康熙帝颁布上谕告诫土司："尔等俱系世守疆土之臣，尤当鼓励忠义，报效朝廷。自吴三桂叛乱以来，吴之茂盘踞松潘，荼毒肆虐，蹂躏地方，困苦已极。今尔等皆系国家赤子，今被其迫胁，虽素怀忠荩，莫能自伸，朕心甚为悯恻。兹湖南、广西、汉中、兴安诸处俱经底定，各路兵马奋力齐进，贼势摧败，立见荡平，正尔等出离水火之日，不宜坐失机会。今特降专敕详加开谕，尔等果能感戴国恩，倡义联络，执擒吴之茂以献，建功树绩，朕即优加叙录，宠以封爵，撰给敕命，以酬尔勋庸。大兵到日，尔等若相机策应，协同剿寇，亦尔等之功。尔等宜速时会，早奏肤功"[2]。康熙帝的这道上谕虽然是针对四川松潘土

---

① 倪蜕：《滇云历年传》卷一一。

② 《清圣祖实录》卷八七，康熙十八年十二月庚辰。

司而言，但是它反映了清政府这一时期对西南边疆地区土司的总政策。在实际行动中，清政府也注意照顾土司的利益，尤其是对战争中伤亡的土司优加抚恤。云南土司副将徐升耀为完成清政府使命遇害而死，照阵亡总兵官例赠左都督，子弟一人授以管土兵守备，并厚赏恤银，灵柩运回原籍时，康熙帝还命礼部派官员前往致祭。由于清政府对土司的措施得当，一些土司参加了清政府的平叛战争。傅弘烈在柳州，“阳受三桂伪职，入思州、泗城、广南、富川诸土司，历交趾界，募义军得五千人，遂移檄讨贼”[1]。云南提督桑额下贵阳，“三桂兵焚铁索桥走，桑额督土司莎起龙等筑浮桥济师。旋从大将军贝子彰泰攻下云南省城”[2]。

康熙二十年(1681 年)，三藩之乱平息，西南边疆民族地区社会秩序日趋稳定，如何对待土司问题，正式提到清政府的议事日程。许多被派到西南边疆少数民族地区的官员纷纷上疏，直陈己见：“或云土司系外彝，即令土官管理，易于行事，不可遂取其地；或云土司予以大职，令其管理事务，恐有权柄，不为我节制；或云我所取之地，何复令彼管理，仍取之为便；或云设流官管理，可多得钱粮”[3]，“或云宜补流官，或云宜补土官，或云可令管兵，或云不可令管兵，种种陈奏不一”[4]。康熙帝博采众议，态度极为慎重，复于康熙二十二年(1683 年)派兵部待郎库勒纳等人前往云南等地，会同当地督抚提督，“酌量彼此情形，详加定议”。康熙帝谕示库勒纳等：“今遣尔等前往，务善为区处，使可永远遵行，尔等即定议来复，毋得游移两可”[5]。库勒纳等经过实地调

① 《清史稿》卷二五二，《傅弘烈传》。
② 《清史稿》卷二三六，《李国翰传》。
③ 《清圣祖实录》卷一〇八，康熙二十二年三月己巳、戊午。
④ 《清圣祖实录》卷一〇八，康熙二十二年三月己巳、戊午。
⑤ 《清圣祖实录》卷一〇八，康熙二十二年三月己巳、戊午。

查,将有关情况上奏,清政府终于决定了对西南边疆民族地区土司的方针和政策,即因袭明制,土司准其承袭,继续任职。此后,清政府大量办理土司授职,又陆续颁布了有关法令。就这样,清代的土司制度终于确定下来。

清政府在云南设土府一,土州三,土司十八。具体情况是:大理府辖十二关长官司。丽江府,顺治十六年(1659 年)改土府,雍正元年(1723 年)设流官。永昌府辖孟定土府,湾甸土州,镇康土州,潞江安抚司,孟连长官司,南甸宣抚司,干崖宣抚司,盏达副宣抚司,陇川宣抚司,芒市安抚司,猛卯安抚司,户撒长官司,腊撒长官司。顺宁府辖耿马宣抚司。永北直隶厅辖永宁土府,蒗蕖土州。景东直隶厅,辖境内有保甸土司,三岔河土司,板桥驿土司。东川府辖境内有木期古土千户。广南府辖境内有土同知侬氏世袭。镇元直隶厅,雍正五年设流官,辖境内有禄谷寨长官司。元江直隶州,顺治六年设流官,辖境内有少数民族结寨居住,称为峒。普洱府辖车里宣慰司。

清政府在广西设土州二十四,土县四,土司十三,另有庆远长官司。具体情况为:庆远府辖那地土州、东兰土州、忻城土县、永定长官司、永顺正长官司、永顺副长官司。思恩府辖白山土司、兴隆土司、定罗土司、旧城土司、都阳土司、古零土司、安定土司。百色直隶厅辖境内有上林土县、下旺土司。南宁府辖境内有土忠州、归德土州、果化土州。太平府辖境内有太平土州、安平土州、万承土州、茗盈土州、全茗土州、龙英土州、结伦土州、结安土州、镇远土州、都结土州、思陵土州、土江州、土思州、下石西土州、上下冻土州、罗白土县、罗阳土县、上龙土司,上思直隶厅辖境内有迁隆峒土司。镇安府辖境内有向武土州、都康土州、上映土州。归顺直隶州辖境内有下雷土州。

清代土司的职衔有文武之分,文职隶吏部,武职隶兵部。文

职职衔有:土府六等,即土知府、土同知、土通判、土推官、土经历、土知事;土州四等,即土知州、土州同、土州判、土吏目;土县四等,即土知县、土县丞、土主簿、土典史;此外,还有土巡检、土驿丞等。乾隆五十年(1785年),清政府规定,将向不管辖地方村寨的土司,将原袭职衔改授不同品级的土官,不再称通判、推官、县丞、主簿、巡检等,如有印信,把印信送礼部销毁,那些管理地方村寨的土司,则照旧例授给职衔①。这样,便出现了一批不管理土峒土寨的不同品级的土官。广西,"其不管理土峒者正六品土官二人,从六品、正八品、正九品土官各一人,从九品土官一人、未入流土官二人。"云南,"其不管理苗裔村寨者,土通判二人,正八品土官一人"②,武职职衔有:指挥使以下七等,即指挥使、指挥同知、指挥佥事、土千户、副土千户、土百户、百长;宣慰使司四等,即宣抚使司宣慰使、宣慰使司同知、宣慰使司副使、宣慰使司佥事;宣抚使司四等,即宣抚使司宣抚使、宣抚使司同知、宣抚使司副使、宣抚使司佥事;安抚使司四等,即安抚使司安抚使、安抚使司同知、安抚使司副史、安抚使司佥事;招讨使司二等,即招讨使司招讨使、招讨使司副使;长官司二等,即长官司长官、长官司副长官;土弁五种,即土游击、土都司、土守备、土千总、土把总;此外还有土舍、土目等。

清代西南边疆地区土司数目及分布情况是:云南,文职土官,土知府六人,土同知二人,土通判二人,土经历一人,土知事一人,土知州六人,土州同五人,土州判三人,土知县二人,土县丞六人,土主簿三人,土典史一人,土巡检十九人,土驿丞三人;武职土官,宣慰使司宣慰使一人,宣抚使司宣抚使五人,宣抚使

① 嘉庆朝《大清会典事例》卷一二一,《吏部》。
② 《清史稿》卷一一七,《职官志四》。

司副使三人,安抚使司安抚使二人,长官司长官五人,长官司副长官五人,土千户四人,土守备三人,土千总十五人,土把总二十七人。广西。文职土官,土知府二人,土知州三十三人,土州同一人,土州判一人,土知县四人,土巡检十一人;武职土官,长官司长官三人,长官司副长官一人[①]。

土司由清朝中央政府发给号纸(证书),作为统摄部属的权力象征,上写土司职衔、世系及袭职年月;有的"土府厅州县则加以印"[②];还有的则颁给诰敕,"五品以上官授诰命,六品以上官授敕命"[③],土职"给千总、把总职衔,均颁给敕书"[④]。

清代土司允许承袭,文职隶吏部验封司,武职隶兵部武选司。清政府对土司承袭的规定更加完备具体。一是宗支嫡庶规定得非常严格。土官病故,或年老体衰请代,"准以嫡子嫡孙承袭,无嫡子嫡孙,则以庶子庶孙承袭,无子孙,则以弟或其族人承袭,其土官之妻及婿,有为土民所服者,亦准承袭"[⑤]。"嫡庶不得越序","土官袭替定例,必分嫡次长庶,不得以亲爱过继为词"[⑥]。对于破坏宗支嫡庶次序袭替的,要严加惩处。"如宗派冒混,查出考究","承袭之人,有宗派不清,丁冒、凌夺各弊,查出革职,具结之邻封土官照例议处"[⑦]。二是承袭人年龄的规定。"土官子弟,年至十五,方准承袭。未满十五,督抚题请承袭"[⑧]。

---

① 参阅张捷夫:《清代土司制度》,《清史论丛》第三辑。
② 光绪朝《大清会典》卷一二,《吏部》。
③ 光绪朝《大清会典》卷一二,《吏部》。
④ 光绪朝《大清会典》卷四七,《兵部》。
⑤ 光绪朝《大清会典》卷一二,《吏部》。
⑥ 光绪朝《大清会典事例》卷一二九,《吏部》。
⑦ 光绪朝《大清会典事例》卷五八九,《兵部》。
⑧ 光绪朝《大清会典事例》卷五八九,《兵部》。

"如有子而幼者,或其族或其母能抚孤治事,由督抚拣委,至其子年及十五岁再令承袭"①。三是承袭手续。清政府规定,"由督抚具题,将该土官顶辈宗图、亲供、司府州邻印甘各结及原敕印,亲身赴部,由部核明,方准承袭"②。后来虽然取消了亲身赴部,但是仍要由各省掌印都司或布政司验明起文,一切手续合格,由督抚具题请袭。四是号纸是土司袭替的根据。土官承袭"由部给牒,书其职衔、世系及承袭年月于上,名曰号纸"③。"凡土官之职,皆给予号纸。号纸书土官之职,并载世系及袭职年月。土官袭职者,先缴其原领号纸,改给新号纸"④。"每承袭世职之人,给予钤印号纸一张,将功次宗派及职守事,宜填注于后。后遇子孙袭替,本省掌印都司验明起文,或由布政司起文,并号纸送部查核无异,即与题请袭替,将袭替年月顶辈填注于后,填满换给。如遇有水火盗贼损失者,于所在官司告给执照,赴部查明补给。如有犯罪革职、故绝等事,都司、布政使司开具所由,将号纸缴部注销"⑤。五是土司袭替禁例。清政府根据土司犯罪程度,规定不准亲子承袭,或需另选族众中拥戴者,"土官受贿、隐匿凶犯逃人者,革职提问,不准亲子承袭,择本支伯叔兄弟之子继之。若有大罪被戮,即立夷众素所推服者,以继其职"⑥。

清代土官的职掌是抚夷民、完钱粮、擒盗贼、备征调,总称为"催办钱粮,抚戢夷众"⑦。清政府规定,忠于职掌的土官,有功

① 光绪朝《大清会典》卷一二,《吏部》。
② 嘉庆朝《大清会典事例》卷四六九,《兵部》。
③ 光绪朝《大清会典事例》卷一二九,《吏部》。
④ 光绪朝《大清会典》卷一二,《吏部》。
⑤ 光绪朝《大清会典事例》卷五八九,《兵部》。
⑥ 光绪朝《大清会典事例》卷一二九,《吏部》。
⑦ 曹树翘:《滇南杂志》。

则叙。“经征钱粮,一年内全完者,督抚奖以银牌花红;能严行钤束擒剿盗贼,一应案件于一年内完全者,加一级,完结过半者,督抚嘉奖;军功保列出众者,加衔一等,头等者加一级,二等者纪录二次,三等者纪录一次;凶犯盗首逃匿土官境内,一年内查解五名以上者纪录一次,十名以上者纪录二次,十五名以上者加职一级,三十名以上者加职二级。如不足五名者,准并次年查解之数积算”①。广西田州土知州岑宜栋,就因“讨上林逆陆李能,功加四品衔”②。但是,清代土司的议叙有一定限度,“土官有军功者,各就原品级以次递加。指挥使以下,由百长以次递加,至指挥使而止。宣慰使等三司,各由佥事递加至该司使,副招讨使加招讨使,副长官加长官。其加至长官者,准加安抚使或招讨使,安抚使招讨使准加宣抚使。递加至宣慰使而止”③。“如有余功,准其随带,仍令以本职管事,及袭替时,亦止于原世职承袭”④。有的土司因功,还被清政府授予官品顶戴和名号。⑤。

清政府定有考核土司的办法,即三年大计之例。“广西巡抚所属土司,遇三年大计之期,其中果有清廉爱民,并无掳杀及贪残不职恣意侵害之员,行令该管官据实确查,具题举劾,其升赏降革之处分,别轻重,仍照土司定例遵行”⑥。除三年大计外,也有随时荐举的。雍正帝曾经谕示:“各省所属土司,有奉法称职,

---

① 光绪朝《大清会典》卷一二,《吏部》。

② 嘉庆朝《广西通志》卷五九。

③ 光绪朝《大清会典》卷四七,《兵部》。

④ 光绪朝《大清会典事例》卷五八九,《兵部》。

⑤ 参阅光绪朝《大清会典事例》卷一二九,《吏部》;《清史稿》卷一三,《高宗本纪四》。

⑥ 光绪朝《大清会典事例》卷一二九,《吏部》。

裨益地方者，该督抚不必拘三年大计之例，随时荐举”[①]。

在规定土官有功则奖的同时，清政府亦规定土官有过则处。凡野苗掳掠百姓，该管土官隐讳不报者，土官吓诈部民、恣意侵害者，失察逃人者，土官管辖之熟苗为盗，该土官明知故纵者，养盗殃民者，苗众聚众行劫、侵犯城池失察者，凶苗捉人勒赎、土苗夷倮有犯命盗抄抢拐掠争讼等案，夷人有抢掳杀伤之案，而土司对此或无获、或徇隐、或庇匿者，都要分别给予土司杖责、罚俸、降调、革职、枷、治罪[②]。据统计，嘉庆朝以前，广西土司被革职者十三起，其中，安定巡检司土巡检被革职者三人，茗盈州土知州李天裔以罪死[③]，因土官不食俸，所以，其“罚俸降职等事，俱按品级计俸罚米，每俸银一两，罚米一石”[④]。

土司一般都拥有土兵，清政府可以征调。被征调的土司、土兵如有伤亡，清政府要给予抚恤。最初，“土兵助战阵亡者，照步兵例减半给赏，阵前受伤者，照各等第减半给赏”。后来，为了优加渥泽，以示鼓励，又规定：“土司土职阵亡伤亡者，三品土官赏银二百五十两，四品土官赏银二百两，五品土官赏银一百五十两，六品土官赏银一百两，七品土官赏银五十两，俱加衔一等，令伊子承袭一次，仍以本身应得土职照旧管事。俟再承袭时，将所加之衔注销。空衔顶戴，照八品土官例赏赉，毋庸给与加衔。”为了与绿营官兵一视同仁，最后，清政府又规定：“阵亡屯土员弁，均照绿营副将以下，经制外委以上之例，给予云骑尉世职。袭次完时，给予恩骑尉世袭罔替。一体办给敕书。遇有该处屯土员

① 光绪朝《大清会典事例》卷一二九，《吏部》。

② 光绪朝《大清会典事例》卷五八九，《兵部》。

③ 嘉庆朝《广西通志》卷五九。

④ 光绪朝《大清会典事例》卷一二九，《吏部》。

弁缺出，先尽此项人员酌量拨补。”“所有阵亡之屯练降番，俱著加恩改照绿营步兵之例，赏恤银五十两”①。

土司有向清政府交纳贡赋和应征的义务。“广西土司，每三年贡马一次”②。云南土司贡麻布、黄腊、鹿皮、山驴皮。史载：“云南省维西边外夷民傈子岁纳鹿皮贰拾张、山驴皮拾张、麻布叁拾片，黄蜡捌拾斤”③。所有贡品均折成银两。最初，马一匹折银十二两，后定为八两。其他物品折价不等。除纳贡外，还有赋税。清代土司地区不丈量土地，也不编丁，所纳赋税，或参照明代数额而定，或土司自报认纳。纳赋的品种主要是米。史载，广西南宁府所属迁隆峒长官司“岁征米”④。云南车里宣慰司每年纳米也有一千余石。粮税之外还有各种杂课。云南有差发银，耿马宣抚司“岁征米折银二十五两零，又差发银三十两”⑤。还有盐课，云南临安府所属纳楼茶甸副长官及亏容甸副长官，岁征“户口食盐银二十三两零”⑥。土司地区的赋税，因征战和天灾可以蠲免，有些土司还享受免征优待的，云南元江新平、嶍峨两县境，有山曰鲁魁，“夷人久踞成巢，不纳税赋”⑦。纳赋是清政府对土司地区的一种经济剥削。清代土司地区赋税因为地方官员的敲榨勒索，以及土司的额外滥征，土司地区百姓负担很重。云南镇沅土府，每年应纳米一百石，实际征收一千二百一十二石，每年应征银三十六两，实际征收二千三百四十八两，结果，

① 光绪朝《大清会典事例》卷五八九，《兵部》。
② 光绪朝《大清会典事例》卷二六五，《土司贡赋》。
③ 《户部则例》，《田赋》。
④ 光绪朝《大清会典事例》卷五八八，《兵部》。
⑤ 光绪朝《大清会典事例》卷五八八，《兵部》。
⑥ 光绪朝《大清会典事例》卷五八八，《兵部》。
⑦ 张泓：《滇南新语》，《大头倮罗》。

"是其征之私橐者不啻百倍，数十倍，而输之仓库者，十不及一二，百不及二三"①。

遇有战事，清政府可征调土兵。土兵有瑶兵、俍兵、僮兵、侗兵等各种称呼。清政府征调土兵，或用于各少数民族之间的攻杀："苗虽犷悍，于土家不敢轻犯，有事苗疆，土官无役不从，搜山焚箐，辄用土兵当先"②；或用于同一少数民族内部的攻杀；或用于镇压农民起义；或用于保境安民。无论何种用途，都十分重视。

雍正年间，清政府对西南边疆少数民族某些土司管辖的地区实行改土归流，从而使这些地区的行政建置发生了较大的变化。

土司制度自元朝建立后，经过明朝的发展，到清朝时，其弊病暴露得日益明显。

首先，阻碍了当地社会经济的发展。土司作为一种政制建置，是以封建领主经济作为基础的，大大小小的土司就是不同等级的封建领主。土司们占有耕地、山林和水源，土民们经济上被迫依附于土司，从而形成了土司对土民的人身占有关系。而土司们多暴虐淫纵，作威作福。云南永昌土司，"彼之官世官也，彼之民世民也。田产子女，唯其所欲，苦乐安危，唯其所主，草菅人命若儿戏，莫敢有咨嗟叹息于其侧者！以其世官世民，不得于子于孙，且数倍蓰。故死则死耳，莫敢与较者"③。广西田州土司，"其虐使土民，非常法所有。……生女有姿色，本官辄唤入，不听嫁，不敢字人也。有事控于本官，本官或判不公，觅冤者惟私向

① 《朱批谕旨》，雍正四年九月十九日云贵总督鄂尔泰奏。

② 严如煜：《苗防备览》卷九。

③ 刘彬：《永昌土司记》，见《皇朝经世文编》《兵政》。

老土官墓上痛哭，虽有流官辖土司，不敢上诉也”[①]。土司对土民横征私占，肆意苛索。云南姚安府土司“于康熙四十七年以进京费用为名，派直却十马银五千两，民不能措。遂捏写卖契，令土目带众持械压民照写！……仍于各村安设土巡检一员，名曰经管地方，实系暗察各民财产子女，任意取携，派累百端。尤堪发指者，流官即为钤盖印信，土司遂尔称为血产”[②]。土民们没有人身自由，缺乏必要的生产积极性，直接影响了社会经济的发展。云南地区，直到雍正年间还是“额征钱粮，不敷支应”，“俱赖外省协济”[③]。云南巡抚常德寿对此总结说：“同是王土王民，何至盈缩悬殊”？“由人事之示修也”，即“土司不识调制，夷人不知稼穑”[④]。

其次，影响了清朝多民族国家的统一和巩固。土司具有强烈的割据性，他们扩充武力，专事劫杀，相互争斗，甚至对抗清朝中央政府。广西思陵州邓横等寨强暴恣横，积恶多年，通计不过一百九十余户，丁壮不满千人，聚集凶徒，专事劫杀。左有雷蓬，右有那练，暗为党羽，互相勾结。密竹层栅，阳当外卫；深壕险坎，阴设内坑。筑土如城，建台安炮，枪箭能出不能入，兵役敢近不敢前。由于土司独霸一方，致使“土人知有土官而不知有国法久矣”[⑤] 土司的危害越来越被更多的人认识。“筹边之道，在乎防微，保民之方，贵于经久。若仅泥于目前，非不晏安无事，而不知其有事之机自在也”[⑥]。这样，废除土司、改设流官便提到了

---

① 赵翼：《檐曝杂记》卷四。

② 《朱批谕旨》，雍正三年云贵总督高其倬奏。

③ 《朱批谕旨》，雍正四年七月二十六日常德寿奏。

④ 《朱批谕旨》，雍正四年七月二十六日常德寿奏。

⑤ 乾隆朝《云南通志》卷二九，《艺文》，蔡毓荣：《筹边第二疏》。

⑥ 刘彬：《永昌土司论》。

清政府的议事日程。

雍正四年(1726 年),云贵总督鄂尔泰奏请改土归流,得到雍正帝批准。清政府委任鄂尔泰为云南、贵州、广西三省总督,全权负责改土归流事宜。鄂尔泰采取恩威并用政策,区别土司的不同情况,分别处理。到雍正十三年(1735 年),云南、广西许多土司已改为流官。云南:乌蒙土府改置乌蒙府,镇雄土府改置镇雄州,东川土府改置东川府,丽江军民府改为丽江流官知府,降土知府为土通判,邓川土知州革职,安置江西,姚安府土同知革职,安置江南,沾益州土知州裁,改设流官,思茅等六版纳改设流官,永平县土县丞裁,镇沅土府裁土知府,改设流官,威远土州知州,改设流官,者乐甸长官司裁。广西:泗城府土知府革职,东兰土州革职,归顺土州革职,思明府土知府革职,龙州长官司革职,改置龙州厅,恩城土州革职[1]。被革职的土司,有的给予惩处,有的安置别地,有的充任流官。改土归流后原土司辖区内,清政府设流官、屯戍兵、建城池、编户籍、立保甲,加强了对这些地区的统治。

---

① 参阅张捷夫:《论改土归流的进步作用》,《清史论丛》第二辑。

第十章 清朝后期的治边机构

第一节 中国边疆地区的基本情况

从道光二十年(1840)起到清朝灭亡(1911)止,人们习惯上称之为清朝后期,或晚清时期。道光二十年英国资产阶级发动了侵略中国的鸦片战争,此后,中国社会一步步沦为半殖民地半封建社会。由于帝国主义的侵略以及清政府的妥协投降,中国边疆少数民族居住地区的基本情况也发生了变化。

首先,是边疆地区领土的大量丧失,以及帝国主义侵略势力的日益深入。帝国主义列强通过战争手段打败清政府,再通过订立条约的形式,攫取中国边疆的大片土地。这方面首当其冲的是俄国。沙俄通过《中俄瑷珲条约》和《中俄北京条约》等,割去了中国黑龙江以北、乌苏里江以东的大片领土;又通过《勘分西北界约记》等,割占了中国巴尔喀什湖以东、以南大片领土。英国通过《中英南京条约》,强占了香港。在割占中国大片领土的同时,随着帝国主义侵略势力的扩大,中国边疆地区普遍出现了危机。英、俄的触角伸到了西北边疆,日本的触角伸到了东南海疆,英、法的触角伸到了西南边疆。日、俄在中国东北开战,英

国对西藏发动了武装进攻。东北边疆地区成了俄国的势力范围，广西、云南边疆地区成了法国的势力范围。

其次，随着帝国主义列强在经济、政治、军事、文化等各方面对中国边疆地区侵略程度的日益加深，边疆各少数民族人民和汉族人民一起开展了反对外来侵略的斗争。藏族人民先后发起了隆吐山保卫战和江孜保卫战，以抗击英国的侵略。蒙古族人民反教会斗争如火如荼，围攻教堂，打击教士和教民，满、汉各阶层群众也参加了这一斗争，甚至出现了清政府地方官员和军队与各族人民群众的广泛联合。这充分体现了边疆少数民族和汉族人民在外来侵略势力面前有着共同的命运。

再次，边疆少数民族人民反对清政府和封建王公贵族的斗争有了进一步发展。在东北边疆，贫苦的农民、矿工和手工业工人发动起义，人数由少到多，势力由弱到强，绵延数年，沉重打击了当地的封建势力，有利于生产力的解放和社会经济的发展。在蒙古地区，反封建反压迫的斗争一浪高过一浪。先是小规模的抗租斗争，随后有"八枝箭"、"老头会"、"独贵龙"等反抗运动，著名的白凌阿起义则把这些反抗斗争推向高潮。在新疆，库车人民发动了反对清政府腐败统治的武装起义，随后，新疆各地的各族人民群起响应，清政府在新疆的地方建置受到沉重打击。

最后，是清政府对边疆民族地区的密切关注。清朝后期，清政府已经腐朽不堪。尽管如此，他仍有抗击外侮的一面，特别是为了巩固统治地位，镇压各族人民的反抗力量，边疆民族地区的形势更不能忽视。当阿古柏匪邦窃居新疆，英、俄侵略势力企图分割新疆时，清政府发动了"海防"与"塞防"问题的讨论。左宗棠认为"我师迟一步，则俄人进一步，我师迟一日，则俄人进一

日，事机之急，莫此为甚"，提出应"全力注重西征"①。清政府支持了左宗棠的意见。结果，清军消灭了阿古柏势力，收复了新疆，为新疆地方建置的重建奠定了基础。在东北边疆地区，日俄战争爆发后，清政府无力制止战火蔓延，但仍坚持拥有对东北边疆地区的主权，提出"东三省城池、官衙、人民、财产，两国均不得稍有损伤"，"三省疆土，无论两国胜败如何，应归中国主权，两国均不得侵占"②。清政府在东北边疆地区变军府建置为行省建置，一定程度上也是抑制外来侵略势力、加强对东北边疆地区统治的结果。

清朝后期中央和地方治边机构的演变，基本上是在上述情况下发生的。

第二节 从理藩院到理藩部

晚清时期我国中央治边机构的变化，首先表现在理藩院对俄国交涉职能的丧失。道光二十年(1840 年)以前，清朝管理边疆民族的中央机构理藩院，同时领有对俄外交事务的职能。咸丰八年五月(1858 年 6 月)，清政府与俄国签订了《天津条约》。该约第二条中规定："嗣后两国不必由萨纳特衙门及理藩院行文，由俄国总理各国事务大臣，或径行大清之军机大臣，或特派之大学士，往来照会"③。从此，俄国照会专送清朝军机处，不再通过理藩院。咸丰十年十月(1860 年 11 月)，清政府继和英、法签约之后，又与俄国签订了《北京条约》。该约第九条中规定：

① 《筹办夷务始末》(同治朝)卷九九，第 60 页。

② 王芸生：《六十年来中国与日本》第四卷，第 178 页，三联书店 1980 年版。

③ 《筹办夷务始末》(咸丰朝)三，第 987 页。

“遇有边界紧要之事，由东锡毕尔总督行文军机处或理藩院办理”。第十二条中规定：恰克图与北京之间，因公事送书信、物件，“自北京送时，报知理藩院”。第十三条中规定：“俄罗斯国总理各外国事务大臣与大清国军机处互相行文，或东锡毕尔总督与军机处及理藩院行文”①。可见，清朝理藩院已不再被俄国政府视为对华交涉的唯一机构。

当俄国政府对清政府外交事务实际上已不再通过理藩院办理的时候，清朝政府在道光二十年（1840 年）至咸丰十年（1860 年）期间，处理对俄事务却仍是理藩院的重要职掌，这从以下材料中可以看出。咸丰九年十月七日（1859 年 11 月 1 日），江南道御史富稼上奏中指出：俄人来京，向住南、北两馆。“此次来京俄夷，时有招聚贫民，散赠布匹钱文，曾经理藩院出示，禁其出馆”② 咸丰十年一月（1860 年 2 月），咸丰帝在其谕示中曾援引臣僚的奏折：“请密谕理藩院，派员晓谕俄使”③。这些情况表明，从清政府方面说，尽管理藩院处理对俄事务的职能已大为削弱，但是还没有完全丧失。

理藩院对俄国交涉职能的全部丧失，是在清朝政府成立“总理各国事务衙门”（简称“总理衙门”）之后。《北京条约》签订后，资本主义列强为了自身的利益，希望清朝在中央政府设立专门办理对外交涉的机构。英国使馆秘书威妥玛就曾表示：清朝“如能设立专办外国事处地方，则数十年求之不得”④ 当时，清政府在太平天国革命的冲击下，感觉到真正危及其统治地位的是国

① 《筹办夷务始末》（咸丰朝）七，第 2565 至 2566 页。
② 《筹办夷务始末》（咸丰朝）五，第 1663 至 1664 页，第 1788 页。
③ 《筹办夷务始末》（咸丰朝）五，第 1663 至 1664 页，第 1788 页。
④ 《筹办夷务始末》（咸丰朝）八，第 2683 页。

内农民起义，而不是外国侵略者。他们认为："发捻交乘，心腹之害也；俄国壤地相接，有蚕食上国之志，肘腋之忧也；英国志在通商，暴虐无人理，不为限制则无自立，肢体之患也。故灭发捻为先，治俄次之，治英又次之"①。在这种思想主导下，经恭亲王奕䜣筹划，上奏咸丰帝批准，咸丰十年十二月十日(1861 年 1 月 20 日)，"总理衙门"成立。总理衙门统办清朝对外通商和交涉问题，其内部组织中的俄国股负责与俄国的陆路通商、边防疆界、礼宾庆典诸事②。总理衙门的设置，使理藩院负责处理清朝对俄事务的职掌全部丧失。

晚清时期我国中央治边机构的最大变化，是理藩院改称理藩部。光绪三十二年七月十三日(1906 年 9 月 1 日)，在内外交困中，光绪帝奉慈禧懿旨宣示预备立宪先行厘定官制谕，企图通过立宪改革以自救。谕中认为，要改变"政令积久相仍，日处阽险，忧患迫切"的局面，惟有"仿行宪政"，而"廓清积弊，明定责成，必从官制入手"③。次日，内阁奉上谕，派载泽等十四人共同编纂官制，庆亲王奕劻等总司核定。九月十六日(11 月 2 日)，奕劻等将京官编定复核，缮单进呈。在所附阁部院官制节略清单中写道："各国竞争，殖民为要，蒙、藏、青海，固圉防边，其行政事宜实与各部并重，故易理藩院为理藩部"④。九月二十日(11 月 6 日)，光绪帝奉慈禧懿旨，再次发布上谕，宣布正式实行厘定的中央新官制，"理藩院著改为理藩部"⑤

光绪三十二年十一月十九日(1907 年 1 月 3 日)，理藩部尚

① 《筹办夷务始末》(咸丰朝)八，第 2675 页。
② 《清朝续文献通考》职官四，卷一一八。
③ 《清末筹备立宪档案史料》上册，第 43 至 44 页，中华书局 1979 版。
④ 《清末筹备立宪档案史料》上册，第 470 页。
⑤ 《清末筹备立宪档案史料》，上册，第 471 页。

书寿耆会同军机大臣等筹议，以"怀柔远人实朝廷不易之宗旨"，"理藩部与各部情形不同"，提出了理藩部组织机构的初步方案，准备将满档房、汉档房、督催所等合并，改为领办处，遴派司员充任领办、帮办；将蒙古官学扩充为藩言馆，大力培植精通满、蒙语文人才，以适应理藩部部务所需；理藩部原设旗籍、典属、柔远、王会、徕远、理刑六司，因"名称久播蒙藩"，仍存旧名，司务厅、当月处、银库、饭银处、喇嘛印务处均"一仍旧制"[①]。六月二十一日(7月30日)，寿耆又会同军机大臣，提出理藩部应设立调查、编纂两局，附入领办处，拣派司员分股任事，暂不预定缺额。光绪三十三年十一月二十九日(1908年1月2日)，因内馆原在东交民巷内，光绪二十六年(1900年)以后划入使馆界；外馆虽在安定门外，但年班来京的蒙古王公或自有府第，或租赁民房，也已多年不住，内外馆监督"无从稽察，无可弹压，几同虚设"，寿耆又上奏，提出将两职裁撤[②]，以上所奏均获谕准。宣统元年十二月二十日(1910年1月30日)，宪政编查馆奏准京外各衙门设立宪政筹备处，理藩部遂把调查、编纂两局改为调查、编纂两科，合为宪政筹备处，筹备藩属地区宪政事宜。又以藩属地区人民程度不齐，教育未备，家族政体未尽改，游牧旧习未尽除，决定在宪政筹备处内附设一藩务研究所，所有掌印、帮印各员均入所研究，筹商藩属地区宪政诸事[③]。宣统三年四月十日(1911年5月8日)，清政府内阁官制改组，成立新内阁，理藩部与其他部一样，尚书改称大臣，侍郎改称副大臣。

光绪三十二年(1906年)官制改革时，清朝王大臣厘定理藩

① 《大清光绪新法令》："理藩部奏核议理藩部大概情形折"。
② 《大清光绪新法令》："理藩部奏内外馆监督任满请旨可否裁撤折"。
③ 《大清光绪新法令》："理藩部奏遵设宪政筹备处折"。

部官制奏案中，曾经计划添设殖产、边卫两司，拟议殖产司开垦蒙地，保护林业，整理牧畜、牲猎、织造、皮线、骨角，筹修铁路，开辟矿产，兴举渔业，整理盐法；边卫司掌训练、征发蒙藏军队，筹办学务、台站、供支、边疆界务、商务、互市等事。在具体实施过程中，寿耆等人以"事体繁重，一时骤难举行"为由，提出由理藩部咨商各路将军大臣及各部盟长，"体察所属各旗情形，何地宜办何项新政，总期设施得宜，有利无弊，一俟详察复后，再行会同度支陆军学部、农工商邮传部等衙门，分别核议，妥拟章程，奏明办理"①。直至宣统元年八月十五日(1909 年 9 月 28 日)，宪政编查馆奏复核各衙门九年筹备未尽事宜时，还认为此举"关于藩政要图，不能不亟为筹及"②。然而，终清之世，理藩部也未设立殖产、边卫两司，关于蒙古官学扩充为藩言馆的筹议，最终也未能落实。

在光绪三十三年(1907 年)寿耆等拟理藩部各司处司员笔帖式各缺分定责任清单中，领办处设领办、帮办、稽核文移、总看奏折等员；调查局编纂局设正副管股、翻译官等；旗籍等六司及司务厅分设掌印、帮印、主稿、委署主事、正副缮写等员。理藩部的设官情况以及各司处等职掌事宜，在《理藩部第一次统计表》③ 中有较为详备的记述，此处不赘。不过应当指出的是，该书所记理藩部各司处职掌，多有失误地方，这主要反映在典属司、王会司、徕远司中。如前所述，总理衙门设立后，其中的俄国股掌理对俄交涉事务，因此，"俄罗斯来往事件"已不由典属司承办。光绪二十七年(1901 年)总理衙门改为外务部后，由俄国处

① 《大清光绪新法令》："理藩部奏核议理藩部大概情形折"。

② 《清末筹备立宪档案史料》上册，第 78 页。

③ 该书为抄本，理藩部编，藏中国社会科学院近代史研究所图书馆。

办理对俄交涉事务。所以，该书在光绪三十三年（1907 年）仍记述理藩部典属司承办俄罗斯来往事件，显然不妥。光绪三十四年（1908 年）内外馆监督裁撤后，王会司"更换内外馆监督"的职掌也不复存在。此外，如众所知，光绪十年（1884 年）新疆建省后，伯克制逐渐取消，阿奇木伯克等陆续裁撤。既然各级伯克已不复存在，因此，徕远司也就无需承办伯克的升降、袭替诸事，以及来京朝觐进贡等项。

晚清时期的理藩部所属的各司处所，仅光绪三十三年（1907 年），就收到其他八十余个中央衙署来文一千二百八十六件，以及盟旗、各路将军大臣、直省督抚等来文三千一百二十九件[①]，反映了在管理边疆民族地区中"考察藩情，整饬边务"[②] 的作用。据《理藩部第一次统计表》中的"外扎萨克蒙古王公等额定爵职员数表"、"回哈西藏及土司等处额定爵职员数表"，伊犁所属土尔扈特、和硕特各旗，有扎萨克汗、王公十二员。科布多参赞大臣所属杜尔伯特、辉特、扎哈沁各旗，有扎萨克汗、王公十七员。科布多办事大臣所属土尔扈特、和硕特各旗，有扎萨克王公三员。新疆所属回部哈密、吐鲁番、库车等城，有王公十五员。伊犁、塔尔巴哈台、科布多所属哈萨克，有副阿哈拉克齐爵以上总计五十四员。光绪三十三年（1907 年），伊犁旧土尔扈特汗布彦蒙率护卫二十三人，吐鲁番回部郡王业明和卓率护卫十八人，哈密回部亲王差来使七人，均来北京参加了年班。这一年，西北地区少数民族上层人士参加北京年班的人数总计有一百七十九

---

① 《理藩部第一次统计表》上册："各司处接收各处内文表"，"各司处接收外文表"。

② 《大清宣统新法令》："附理藩部奏筹备藩属宪政应办事宜分别缓急择要进行折"。

人。[1] 理藩部的活动维系了边疆少数民族上层人士和祖国内地情感,这在清末风云变幻、多事之秋的环境中,对维护国家统一有着不容忽视的作用。

协调各方面力量调查边疆地区的基本情况,是晚清时期理藩部工作的重要内容。这种调查包括垦务、木植、牧厂、野兽、皮毛骨角、铁路、矿产、渔业、盐务、兵制、学堂、台站、疆界、商务等项。这既是清末在边疆民族地区推行"新政"的必要条件,也是促进这些地区实行"新政"的重要措施。虽然,如何评价清末"新政"还是一个需要进一步研究的问题,但是,它多少推动了边疆地区社会生活的变化,有利于边疆民族地区的经济开发,应当说是没有疑义的,据统计,光绪三十三年一至四月(1907 年 2 至 5 月)间,西藏设立藏文学堂一所,学额一百二十名;盛京地区博多勒噶台王旗设立蒙古学堂一所;科尔沁左翼设立高初两等学堂一所;喀喇沁王旗设立师范宣讲所一处;西藏设立汉文传习所一处,学额蒙人二十名,汉人十名;喀喇沁旗设立林业公司一处;喀喇沁塔布囊旗八里罕、热水梅伦窝铺等,发现有金、银、煤矿。自光绪三十一(1905 年)至光绪三十三年(1907 年)间,蒙古地区开垦荒地总计八千余顷[2]。以上这些一定程度上反映了边疆民族地区社会经济生活中的积极性变化。

终清之世,理藩部曾三次对边疆民族地区有关情况进行调查。外蒙古土谢图汗、车臣汗两盟,乌里雅苏台将军所属乌梁海地区,库伦大臣所属恰克图东西卡伦,呼伦贝尔副都统所属各

---

① 《理藩部第一次统计表》上册:"年班差竣驰驿回旗伊犁、青海、回疆王公台吉喇嘛人数表"。

② 《理藩部第一次统计表》上册:"各盟部创立学堂报部立案数目表";"蒙旗创设各项公司表";"蒙古各盟旗开办矿产报部立案数目表";"蒙古各盟部开办垦务数目表"。

旗，均在宣统元年（1909 年）将调查事项开列报告到理藩部，科布多参赞大臣所属十六旗，办事大臣所属新土尔扈特二旗，新和硕特一旗，伊犁将军所属土尔扈特十三旗，调查虽属笼统，也均呈报到理藩部[①]。这些调查，打破了蒙古王公“狃于游牧风水之说，遗弃地利”的传统习俗，有利于近代“以矿产为生利之源”的主张的实现[②]，对兴利实边有一定益处。

回顾晚清时期我国中央治边机构的变化，可以看出：首先，理藩院对俄交涉职能的丧失，是俄国政府单方面愿望的实现，是清政府屈从于资本主义列强的产物，也是清朝统治者主观片面的错误认识造成的。对此，俄国使者曾经表示：“中国是一个庞大的帝国，不把邻国看做平等的国家，满洲人也用这种观点看待俄国”[③]。为了表示俄国与中国是平等的国家，俄国使者把理藩院看作“清廷独特的外交部”，“是处理对外关系的‘部’或‘院’[④]。在清朝前期，当清帝国还是一个强大的主权国家时，俄国政府承认了清政府以理藩院处理对俄交涉事务。但是，鸦片战争以后，清帝国腐朽衰落的面目彻底暴露，成了资本主义列强宰割的对象。《天津条约》和《北京条约》的签订，清帝国不仅丧失了大片领土，而且丧失了大量主权。俄国政府就是在这种情况下，提出不再由清朝理藩院处理对俄交涉事务；直至总理衙门设立后，在清政府方面理藩院对俄交涉事务的职能也全部丧失。如果说，清朝前期清政府以理藩院处理对俄交涉事务，只是表现了两国之间形式上的不平等，实质上则是平等的，这从《中俄尼

---

① 《大清宣统新法令》：“理藩部奏第三届筹备事宜折”。

② 《大清宣统新法令》：“理藩部咨热河都统详细调查土默特旗金银煤矿文”。

③ ［荷］伊兹勃兰特·伊台斯、［德］亚当·勃兰特著：《俄国使团使华笔记》（1692 至 1695 年），北京师院俄语翻译组译，商务印书馆 1980 年版，第 290 页。

④ 《俄国使团使华笔记》（1692 至 1695 年），第 37 页，206 页。

布楚条约》等边界条约的签订中可以看出，那么，晚清时期，中俄两国政府外交从形式上看似乎平等了，实际内容上，则是完全不平等，因为清帝国已经不是一个主权和领土完整的国家。因此，理藩院对俄交涉职能的丧失，从一个侧面反映了清政府屈从资本主义列强的过程。

其次，理藩院改为理藩部，是清末“新政”中“改革官制”的一个环节。自十九世纪中叶起，由于清政府腐败无能，资本主义列强相继用大炮和鸦片敲开古老中国的大门，中国社会逐渐沦为半殖民地半封建社会。二十世纪初，帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾空前尖锐。孙中山领导的资产阶级民主革命运动蓬勃兴起，日益高涨。孙中山一方面号召人民用武力推翻清王朝封建君主专制制度，一方面联络各地会党和新军多次发动武装反清起义。与此同时，全国各族人民自发的反抗斗争又连绵不断。这巨大的革命洪流猛烈冲击着风雨飘摇中的清王朝。清朝统治者为抵制日益高涨的人民革命运动，巩固爱新觉罗家族的统治，实行自救，便开始“预备立宪”，“改定官制”。可以想见，在这种氛围下的清末官制改革，不可能会有深刻的变革。事实也是如此。改定官制后的理藩部，和未改革前的理藩院并没有什么质的区别。这从理藩院和理藩部旗籍司、典属司、王会司、柔远司、徕远司、理刑司等机构的职掌对比中可以看出。不同的只是，理藩部时期的旗籍司在职掌中增加了“各国赴内蒙古各旗发给护照”，典属司增加了“各国赴外蒙古各旗发给护照”[①]。此外，对照道光年间出版的《理藩院则例》和光绪末年出版的《理藩部则例》，也可以看出，《理藩部则例》除增加第六十四卷“捐输”外，只是把理藩院的“院”字改成了理藩部

① 《理藩部第一次统计表》上册：“各司等处职掌事宜表”。

的"部"字而已。

第三节　从伊犁将军到新疆建省

近代新疆是我国多民族聚居区。同治三年(1864 年)以前,清政府在新疆实行军府制度,设伊犁将军统辖天山南北各地方驻防官兵调遣事务,在伊犁将军之下,设都统和参赞、办事、领队各大臣,分驻全疆各地。与此同时,清政府"因俗而治",在维吾尔族地区实行伯克制,在蒙古地区以及哈密、吐鲁番实行札萨克制,在汉族地区实行郡县制。光绪十年(1884 年)以后,新疆设省,普遍实行了郡县制,军府制土崩瓦解,伯克制也不复存在,行政建置发生了很大变化。

清代新疆军府制度自乾隆二十七年(1762 年)确立后,发展到近代,在国内外形势发生变化的情况下,弊病暴露得日益明显。

原来,清代新疆军府制的最大特点,是在伊犁将军管辖下,"治兵之官多,治民之官少"①,不仅偏重于军事统治,而且在行政管理体制上,是伯克制、札萨克制、郡县制多种形式并存。这种情况就使清政府在新疆的统治陷入多元性,缺乏统一性,隐藏着分裂的不稳定因素。清朝"因俗而治"的统治政策在历史上起过一定的进步作用,但是,在这种政策下,实行札萨克和伯克制的地区,多采用少数民族的传统官制,以各民族首领为当地官员,虽然,这反映了清朝统一多民族国家职官制度的发展,却也表现出了封建中央集权制度下的极大分散性,这在实行伯克制的维吾尔族地区尤为明显。结果,清政府派往新疆的将军、都

① 《左文襄公全集·奏稿》卷五九,"新疆行省急宜议设关外防军难以遽裁折"。

统、大臣等官员与维吾尔族人民隔绝,形成了“民之畏官不如其畏所管头目”[①] 的状况,政令下达受到严重阻碍。而各级伯克则利用这种情况,残酷剥削和压迫广大维吾尔族人民。他们“倚权藉势,鱼肉乡民,为所欲为,毫无顾忌”[②],“凡有征索,头目人等辄以官意传取,倚势作威”,“诛求无厌,正赋之外,需索烦多”,又利用文字不通、语言不同,“从中播弄,传语恐吓”,于是,造成“民之怨官,不知怨所管头目”[③],“视官如寇仇”[④] 的局面。各级伯克还“淫滥无耻”,随意奸占妇女[⑤]。与此同时,随着清朝整个统治阶层的腐败,军府制度下的伊犁将军、都统、大臣等各级官吏,“或皆出自禁闼,或久握兵符,民隐未能周知,吏事素少历练”[⑥]。清政府以军府制统治下的新疆危机日渐严重。

道光二十五年(1845 年)以后,南疆维吾尔族人民“聚众抗差”、“求免差徭”的斗争日益高涨[⑦]。同治三年(1864 年),库车各族人民终于发动了大规模武装起义,攻入库车城,清朝官吏和各级伯克被杀,起义烈火迅速燃遍新疆各地。同治五年,伊犁起义军攻占惠远城,将军明绪自尽。这标志着清朝统治新疆军府制的结束。然而,新疆各族人民起义最终未能沿着健康的道路发展,胜利果实被各族中的封建主和反动的宗教头目篡夺,新疆形成了封建割据局面,结果,浩罕军官阿古柏乘机入侵,沙俄也出兵强占伊犁。光绪二年(1876 年),督办新疆军务的钦差大

① 《左文襄公全集·奏稿》卷五三,“覆陈新疆情形折”。
② 《刘襄勤公奏稿》卷一〇,“酌裁回官恳赏回目顶戴折”。
③ 《左文襄公全集·奏稿》卷五九,“新疆行省急宜议设关外防军难以遽裁折”。
④ 《光诸朝东华录》第二册,总 1382 页,中华书局 1983 年 12 月版。
⑤ 《那文毅公奏议》卷七七。
⑥ 《左文襄公全集·奏稿》卷五九,“新疆行省急宜议设关外防军难以遽裁折”。
⑦ 《清文宗实录》卷二六五,咸丰八年九月甲午。

臣、陕甘总督左宗棠指挥清军收复新疆。光绪七年，清政府与沙俄订立《中俄伊犁条约》，通过割地赔款，收回伊犁。经过十多年动荡的新疆终于重新置于清政府统治之下。

然而，这时的新疆与过去相比已面目全非，不仅军府旧制“荡然无存，万难再图规复”[①]，而且，在社会经济生活方面，也是“屋舍荡然”[②]，“榛莽丛杂”[③]，“人烟阒绝”[④]，“一片荒芜，鞠为茂草”[⑤]。新疆到底如何规制，这是当时朝野上下十分关注的问题。光绪三年，清政府谕令左宗棠统筹全局，左宗棠遂提出新疆建省的主张。

在新疆建省的议论由来已久。早在嘉庆二十五年(1820年)，因和卓后裔张格尔入侵新疆引起震动，著名学者龚自珍就提出要在新疆设置行省，并且提出具体方案：设总督一员，巡抚一员，布政使一员，按察使一员，巡道三员，提督一员，总兵官三员，知府十一员，知直隶州三员，知州二员，知县四十员；设十四府州，四十五县；总督驻伊东府(伊犁)，巡抚驻迪化府(乌鲁木齐)；哈密、辟展两郡王赏给协办府事官名号，地位在道府之下，同知之上；各回城伯克遴选一员，赏给协办县事名号，地位在知县之下，县丞之上[⑥]。道光九年(1829年)，龚自珍又提出要“夺伯克之权”，以转维吾尔族民众信服伯克之心[⑦]。对于天山北路

① 《刘襄勤公奏稿》卷三，“遵旨拟设南路郡县折”。

② 《平定陕西甘肃新疆回匪方略》卷三〇五。

③ 《平定陕西甘肃新疆回匪方略》卷三〇〇。

④ 《平定陕西甘肃新疆回匪方略》卷三一九。

⑤ 光绪朝《清季外交史料》卷二六。

⑥ 《龚自珍全集》第一辑，“西域置行省议”，上海人民出版社1975年2月新一版。

⑦ 《龚自珍全集》第一辑，“西域置行省议”。

的蒙古族王公台吉,他则主张"一切封爵翎顶如故","蠲其例贡","岁时酌令入牲畜于布政司"[1]。由于龚自珍人微言轻,清政府也缺乏勇气改变新疆的统治体制,这些建议未能引起清政府的重视。

道光十一年,扬威将军长龄平定张格尔兄玉素普率领浩罕兵对南疆的入侵后,在疏陈善后事时,奏请清政府在南疆各城"添设同知二、巡检五,由陕、甘选勤能之员任之"[2]。他虽未明言设置郡县,实质仍是在夺伯克之权。道光帝以"不必添设文员,更为妥善"[3] 为由,未予采纳。

道光二十二年,魏源撰《圣武记》,主张新疆改行省,"列亭障,置郡县"[4]。

正因为新疆建省的议论由来已久,所以,光绪三年,左宗棠指挥清军先后收复乌鲁木齐、玛纳斯、吐鲁番等地,通往南疆的大门已经打开,驱逐阿古柏匪帮出新疆的日子指日可待,清政府谕示新疆今后应如何进取,如何布置,"统筹全局,直抒所见"[5],他便很快上奏了《遵旨统筹全局折》,明确提出了在新疆建立行省的建议。

左宗棠青年时代就考虑过新疆建省的问题。道光十三年(1833 年),他二十二岁,赴京会试,恰值浩罕唆使和卓后裔入侵新疆,烽火频传,边陲不宁。左宗棠有感于此,吟成《癸巳燕台杂感》八首,其中有"置省尚烦他日策"句[6]。光绪元年,左宗棠在

① 《龚自珍全集》第一辑,"北路安插议"。
② 《清史稿》卷三六七,《长龄传》。
③ 《清宣宗实录》卷二〇〇,道光十一年十一月壬子。
④ 《圣武记》卷四。
⑤ 《清德宗实录》卷五一,光绪三年五月壬戌。
⑥ 《左文襄公全集·诗集》第 2 页。

给友人信中,又提出在新疆"立省设郡县"[1]。由于左宗棠有在新疆建省的思想基础,所以,他在奏折中就建省问题分析得十分详备。

左宗棠指出,行政建置必须因时因地而变易:"立国有疆,古今通义。规模存乎建置,而建置因乎形势,必合时与地通筹之,乃能权其轻重,而建置始得其宜。"他还谈到了保卫新疆的重要性:"重新疆者所以保蒙古,保蒙古者所以卫京师。西北指臂相联,形势完整,自无隙可乘。若新疆不固,则蒙部不安,匪特陕甘山西各边时虞侵轶,防不胜防,即直北关山亦将无晏眠之日。"左宗棠又说到新疆建省是客观形势的要求:"为新疆画久安长治之策,纾朝廷西顾之忧,则设行省,改郡县,事有不容已者"[2]。

光绪四年,清军全部驱逐阿古柏匪帮,左宗棠建议清政府"敕下军机大臣、总理各国事务衙门、六部、九卿及各省督抚臣,将新疆应否改设行省、置郡县,从长计议,具奏请旨"[3],清政府对这个建议未予采纳,却要左宗棠就建省的具体办法"妥议章程具奏"[4],并进一步询问:"郡县之制以民为本。……除旧有各州县外,其余各城改设行省,究竟合宜与否? ……倘置郡县,有无可治之民? 不设行省,此外有无良策"? 要求左宗棠"求一可进可退之计"[5]。于是,就清政府提出的问题,左宗棠上奏《复陈新疆情形折》。他指出:新疆除伊犁当时还为沙俄占领外,大部分地区在收复之后,经过招纳流亡,修治水利,农民已被安置在各地垦种,"亦非无可治之民",过去在新疆实行的军府制弊端极

① 《左文襄公全集·书牍》卷一五,"与刘克庵"。
② 《左文襄公全集·奏稿》卷五〇,"遵旨统筹全局折"。
③ 《左文襄公全集·奏稿》卷五二,"新疆应否改设行省开置郡县请敕会议折"。
④ 《清德宗实录》卷六六,光绪四年正月辛未。
⑤ 《清德宗实录》卷七八,光绪四年九月乙亥。

多,现已存在无几,如果将民政事务"责成各厅、州、县而道、府察之,则纲目具而事易举。头目人等之权杀,官司之令行,民之情伪易知,政事之修废易见。长治久安之效,实基于此。"左宗棠表示:"新疆南北如置行省,换防之制可以永停,又拟节制兵之饷,以纾各省协款之力。"因此,"是南北开设行省,天时人事均有可乘之机。失今不图,未免可惜"[①]。清政府同意左宗棠的意见,上谕中写道:"新疆议设行省,事关创始。……刻下伊犁未经收还,一切建置事宜尚难遽定。……俟诸事办有眉目,然后设官分职,改设郡县,自可收一劳永逸之效"[②]。

光绪六年,左宗棠提出了新疆建省的具体方案:"先简督抚";"乌鲁木齐为新疆总督治所,阿克苏为新疆巡抚治所。……将军率旗营驻伊犁,塔尔巴哈台改设都统,并统旗绿各营。……镇迪道仍其旧"。另外设广安道(驻吐鲁番)、阿克苏道、喀什噶尔道。左宗棠认为这一方案"治外则军府立而安攘有籍,疆圉奠焉;治内则吏事修而政教相承,民行兴焉"[③]。由于当时中俄关于伊犁问题的交涉还未结束,清政府便以"伊犁尚未收复,布置一切,不无窒碍"为由,将写有这一方案的奏折"著暂留中"[④]。

光绪七年正月,《中俄伊犁条约》在彼得堡签字,光绪八年正月,伊犁将军金顺率领清军进驻伊犁。随着新疆的全部收复,新疆建置问题又提到清政府的议事日程上来。新任陕甘总督谭仲麟上奏清政府,提出新疆"设立行省,当从州县办起,然后递设督

① 《左文襄公全集·奏稿》卷五三,"覆陈新疆情形折"。

② 《清德宗实录》卷八一,光绪四年十一月甲寅。

③ 《左文襄公全集·奏稿》卷五六,"覆陈新疆宜开设行省请先简督抚臣以专责成折"。

④ 《清德宗实录》卷一一三,光绪六年五月戊辰朔。

抚，以统辖之”[1]。他认为：新疆天山北路“地旷人稀”，人口锐减，无须委派更多的官员；新疆天山南路“一城不过数十庄，不及东南一小县，七城各设一官足矣”[2]。应请督办新疆军务的刘锦棠“分别地方广狭繁简，设立丞倅、牧令等官”。南路新设的各道，“如北路镇迪道之例，皆归钦差大臣统辖”。[3]

然而，刘锦棠却提出了另一套新疆建省的方案。他上奏清政府首先明确表示：新疆“求所以长治久安之道，固舍设郡县易旧制，别鲜良图”。他不同意左宗棠新疆单独建为一个省的主张，认为新疆人口稀少，设置的厅州县不过二三十处，“难自成一省”。况且，新疆、甘肃唇齿相依，若划为两省，一旦甘肃官吏稍存畛域之见，“以二十余州县孤悬绝域，其势难以自存。”他也不同意谭仲麟新疆归钦差大臣统辖的意见，认为“钦差大臣本非国家常设之官”，“既议设南路郡县，必须熟筹可久之道，不得仍作权宜之计”。刘锦棠主张，新疆甘肃为一省，由陕甘总督节制，“添设甘肃巡抚一员，驻札乌鲁木齐，管辖哈密以西南北两路各道厅州县，督办边防。并设甘肃关外等处地方布政使一员，随巡抚驻札。旧有镇迪道员，拟请援福建、台湾道之例，赏加按察使衔，令其兼管全疆刑名驿传事务”[4] 刘锦棠还提出：“郡县设定后，拟将回官各缺暨阿奇木伯克等名目概行裁去，各厅州县另行酌设头目，额数略如各省办公绅士，不可以官目之，遇有缺额，即行就地选举，出具切实考语，详由该管道转请边疆大员发给委

---

① 《刘襄勤公奏稿》卷三，“遵旨拟设南路郡县折”。

② 《光绪朝东华录》第二册总 1376 页。

③ 《平定陕西甘肃新疆回匪方略》卷一一五。

④ 《刘襄勤公奏稿》卷三，“遵旨拟设南路郡县折”。

牌,惟须照回官向例,拨给地亩作为办公薪资,免滋需索侵吞诸弊"[①]。

刘锦棠提出新疆建省方案时,在新疆已度过七个春秋,足迹遍布天山南北,对各地政治、经济、文化情况比较了解,因而提出的方案比较符合实际情况,所以最终为清政府批准。清政府谕示刘锦棠,要"统筹全局,厘定新章","次第举行,以垂久远"[②]。从此,新疆进入了具体建省的阶段。

光绪十年(1884年)十月,清政府正式任命刘锦棠为甘肃新疆巡抚,魏光焘为甘肃新疆布政使[③],标志着新疆省正式成立。在此前后,从光绪八年到二十八年,新疆省地方建置日渐齐备。这里应当指出,新疆建省、广置郡县过程中,善后局起了重要作用。

原来,清军在驱逐阿古柏匪帮过程中,为了恢复生产,维护地方社会秩序,保证部队粮草供应,组织了各级善后局,"开办善后保甲、清丈、征粮各事宜,招徕安集散发农器牛籽"[④]。地方上的一切事务,诸如"清查田赋,劝课蚕桑,创收义塾,修理城池、廨宇、台站、渠堰、桥梁、道路,巡阅边卡,捕拿游匪,听断回、汉词讼,抽收税厘,万绪千端"[⑤],都归善后局管理。新疆建省前,共有"东四城善后局兼办阿克苏善后局,西四城善后总局兼办喀什噶尔善后局,喀喇沙尔、库车、乌什、英吉沙尔、叶尔羌、和阗、吐

① 《刘襄勤公奏稿》卷三,"裁撤阿奇木伯克等另设头目并考试回童分别给予生监顶戴片"。

② 《清德宗实录》卷一九四,光绪十年九月辛未。

③ 《清德宗实录》卷一九五,光绪十年十月癸酉。

④ 《刘襄勤公奏稿》卷五,"关外各军行粮章程善后台局一切应发款目缮请立案折"。

⑤ 《刘襄勤公奏稿》卷四,"请恤道员张宗翰并事迹宣付史馆折"。

鲁番、迪化州等八处善后局，沙雅尔、拜城、玛纳巴什等处三善后分局”[1]。这些善后局的职能与内地郡县职能几乎完全一致，因此便成为后来建立郡县制的基础。

还应指出的是，自刘锦棠之后，魏光焘、饶应祺、潘效苏相继为新疆巡抚。饶应祺在任期间，新疆建省已经十八年。由于“生齿日众，边境安谧，岁事屡丰，关内汉、回携眷来新就食、承垦、佣工、经商者络绎不绝，土地开辟，户口日繁”[2]，一些地方建置已不适应新形势的需要，所以，或增设厅县，或升设府州，地方建置多有变化。到光绪二十八年，新疆全省“设道四、府六、厅十一、直隶州二、州一、县二十一、分县二”[3]，具体情况简述于后。

镇迪道，乾隆三十八年（1773 年）九月设，治迪化，领府一、厅四、县七、分县一。府为迪化府，光绪十二年置，厅为哈密直隶厅，乾隆二十四年置；吐鲁番直隶厅，乾隆四十四年置；镇西直隶厅，咸丰五年（1855 年）三月置；库尔喀喇乌苏直隶厅，光绪十二年置。县为迪化县，光绪十二年置；昌吉县，乾隆三十八年置；绥来县，乾隆四十二年置；阜康县，乾隆四十一年置；孚远县，光绪二十八年置；奇台县，乾隆四十一年置；鄯善县，光绪二十八年置；呼图壁分县，光绪二十九年置。

伊塔道，光绪十四年正月设，治宁远城，领府一、厅二，分防厅一、县二。府为伊犁府，光绪十三年置，厅为精河直隶厅，光绪十三年置；塔城直隶厅，光绪十六年置；霍尔果斯分防厅，光绪十二年置。县为绥定县，光绪十二年置；宁远县，光绪十三年置。

---

① 《刘襄勤公奏稿》卷六，“关外营旗局站实在数目暨陆续裁併新收缮单立案折”。

② 《新疆图志》卷一〇六，《奏议志十六》。

③ 《新疆图志》卷一，《建置志一》。

阿克苏道，光绪八年七月设，治温宿，领府二、厅一、直隶州一、县六、分县一。府为温宿府，光绪二十八年置；焉耆府，光绪二十四年置。厅为乌什直隶厅，光绪九年置。直隶州为库车直隶州，光绪二十八年置。县为温宿县，光绪二十八年置；拜城县，光绪九年置；沙雅县，光绪二十八年置；新平县，光绪二十四年置；婼羌县，光绪二十八年置；轮台县，光绪二十八年置；柯平分县，光绪二十八年置。

喀什噶尔道，光绪八年七月设，治疏附县，领府二、厅一、分防厅一、州一、直隶州一、县六。府为疏勒府，光绪二十八年置；莎车府，光绪二十八年置。厅为英吉沙尔直隶厅，光绪九年置；蒲犁分防厅，光绪二十八年置。州为巴楚州，光绪二十八年置；和阗直隶州，光绪九年置。县为疏附县，光绪九年置；伽师县，光绪九年置；叶城县，光绪九年置；皮山县，光绪二十八年置；于阗县，光绪九年置；洛浦县，光绪二十八年置。

新疆建省后，职官设置的情况包括以下几方面：

巡抚衙门设巡抚一员，兼兵部侍郎都察院右副都御史，节制提镇、城守尉，督理军务，兼理粮饷。光绪三十二年，改为兼陆军部侍郎，都察院副都御史。笔帖式二员。提法使一员，光绪十一年以原设镇迪道加按察使衔兼管刑名驿传事务，宣统二年改为兼提法使衔。巡抚衙门内还有“书吏”、“承差”若干员，承办缮折文案等事。

布政使司设布政使、经历、新裕库大使各一员，掌一省行政，总司全省钱谷出纳，承宣政令，考核所属州县。

提学使一员设于光绪三十二年，属下有学科科长、副科长等无定员。这是清末官制改革各省学政裁撤后新设的官职，管理学务事宜。

此外，各道设道员、道库大使各一员；各府设知府、理事同

知、经历兼司狱、训导等员；厅设抚民同知、照磨兼司狱、巡检等员；州设知州、吏目等员；县设知县、巡检、典史等员。其中，镇迪道兼理驿传，加提法使衔，为整饬兵备道；伊塔道兼水利、屯田，稽查卡伦，为整饬兵备道；阿克苏道兼水利、屯政，管理蒙部，稽查卡伦，带兵备衔；喀什噶尔道兼水利、屯垦、通商，管理布鲁特，稽查卡伦，带兵备衔[①]。

在蒙古族各部，于乌讷恩素珠克图盟旧土尔扈特南部落四旗，保存札萨克盟长卓哩克图汗一员；北部落三旗，有札萨克布延图亲王一员；东部落二旗，札萨克毕锡呼勒图郡王一员；西部落一旗，札萨克济尔噶朗贝勒一员。青色特启勒图盟新土尔扈特，中路和硕特札萨克固山贝子一员。

在维吾尔族各部，于哈密保存札萨克亲王一员；吐鲁番札萨克多罗郡王一员，库车郡王一员，阿克苏郡王职衔贝勒一员，拜城辅国公一员，乌什贝子衔辅国公一员，和阗辅国公一员。

在哈萨克族各部，于伊犁两部即黑宰部、阿勒班部，设台吉一员；塔尔巴哈台四部，即阿勒依部、曼毕特部、赛布拉特部、吐尔图部，分设台吉、千户长、百户长等员[②]。

近代新疆的行政建置由原来的军府制演变为郡县志，在历史上有着重要意义。

首先，有利于抵御外国侵略势力的威协。新疆建省前，行政建置不统一：哈密、乌鲁木齐等地属驻兰州的陕甘总督管辖；伯克制、郡县制、札萨克制并存。新疆建省后，结束了这种人为地把新疆分成两部分进行管辖的不合理状况；分散、不统一的行政体制为单一的郡县制替代，军政大权统于巡抚。这一切，增强了

① 《新疆图志》卷二六，《职官志四》。

② 《新疆图志》卷二六，《职官志四》。

新疆地区捍卫国家领土主权的能力。“新疆东扞长城,北蔽蒙古,南连卫藏,西倚葱岭,居神州大陆之脊,势若高屋之建瓴,得之则足以屏卫中国,巩我藩篱,不得则晋陇蒙古之地均失其险,一举足而中原为之动摇”[①]。正因为如此,俄、英两个由资本主义向帝国主义过渡的国家,便把新疆作为攫取的对象。尤其是沙皇俄国,对新疆更是怀着时刻觊觎的野心。新疆建省前,沙俄就利用不平等的《中俄北京条约》强订《中俄勘分西北界约记》,割占我国西部四十四万平方公里的土地,阴谋“窃踞伊犁,将尽新疆之地,皆为己而后已”[②],新疆建省时,沙俄又唆使阿柏古残匪,多次侵扰新疆喀什噶尔边境地区,妄图“攻取喀(喀什噶尔)、英(英吉沙尔)各城”[③],甚至扬言要为阿古柏的儿子伯克胡里“复国”[④]。新疆建省后,沙俄又在义和团与辛亥革命时期,出兵伊犁、喀什噶尔、阿尔泰等地区,妄图吞并新疆,甚至还要把从汗腾格里峰至海参威一线以北的我国领土归入俄国版图[⑤],只是由于新疆建省以后,建置统一,力量强大,沙俄的这种图谋才未能得逞。

其次,有利于促进社会经济的发展。新疆建省后,为了恢复残破的经济,清政府改革了新疆旧有的田赋制度、屯田制度和采矿制度,允许内地人民移居新疆。在田赋制度方面,新疆建省前与内地“地丁合一”、“按亩征收”不同,是“按丁索赋”。结果,“富

---

① 《新疆图志》卷一,《建置志一》。

② 《筹办夷务始末》(同治朝)卷八九,第10页。

③ 《左文襄公全集·奏稿》卷五五,“贼酋纠众犯边进剿大胜恳奖邮出力阵亡各员弁折”。

④ 《西国近事汇编》1860年第20页。

⑤ 参阅沈传经:《论新疆建省》,《新疆历史论文续集》,新疆人民出版社1982年版,第410页至411页。

户丁少赋役或轻,贫户丁多赋役反重"[1]。新疆建省后,将内地实行的地丁合一制度推行到新疆,从而减轻了维吾尔族农民的赋役负担。在屯田制度方面,新疆建省前,兵屯、犯屯受累极重,"虽任耰锄之役,不期收获之丰,""事属大众,只图塞责"[2]。新疆建省后,对营勇汰弱留强,裁减兵勇"就各驻防之所,如有荒地可拨,为之酌数分给,即同己业"[3]。对于犯屯,也仿照民屯,优给牛籽房具口粮"[4],从而调动了屯垦生产的积极性。在矿业制度方面,新疆建省前,挖金打铜铸币采取摊派方式,农民被迫入山采矿冶炼。新疆建省后,改为"听民开采,纳课归官"[5],一定程度上调动了农民的积极性。此外,新疆建省后,社会经济亟待恢复,需要大批劳动力,清政府取消了以往的禁令,允许内地农民赴新疆耕作。结果,直隶、山东等省的"逃难百姓"来到新疆,人口"几于盈千累万"[6],加快了新疆的经济开发。史载,"中兴以来,改设郡县,变屯田旧法,垦地至一千万余亩"[7]。新疆建省时,乌鲁木齐"城中疮痍满目,无百金之贾,千贯之肆,自城南望到城北,榛芜苍莽。"新疆建省后,"首治邮驿亭部以通商路,于是废著鬻财之客,连袂接轸,四方之物,并至而会"[8]。乌鲁木齐很快繁荣起来。这从一个侧面反映了新疆建省后社会经济的恢复和发展。

---

① 《刘襄勤公全集·奏稿》卷五三,"覆陈新疆情形折"。
② 《刘襄勤公奏稿》卷七,"遵旨统筹新疆情形规久远折"。
③ 《左文襄公全集·奏稿》卷七,"遵旨统筹新疆情形规久远折"。
④ 《刘襄勤公奏稿》卷一二,"新疆助垦人犯筹款安插情形折"。
⑤ 《刘襄勤公奏稿》卷一二,"新疆田赋户籍造册咨部立案折"。
⑥ 瑞洵:《散木居奏稿》卷四。
⑦ 《新疆图志》卷二八,实业志一。
⑧ 《新疆图志》卷二九,实业志二。

第三,郡县制代替伯克制,一定程度上解放了社会的生产力。郡县制产生于公元前八至五世纪的春秋时代,秦朝以后,成为我国历代相沿的地方制度。在这一制度下,郡县各级官吏为封建朝廷简放,也受朝廷调遣或罢黜,因而它有利于中央集权,在中国统一多民族国家发展巩固过程中占有重要地位。此外,一般说来郡县制和封建的租佃制相联系,是一种比较发展的封建政治制度。而伯克制则不是这样,它不仅是一种职官制度,而且还是封建农奴制度,各级伯克就是大小不等的封建领主。在这种制度下,伯克们占有"燕齐",即农奴。农奴在作为伯克俸禄的"养廉田"里耕作。伯克们还任意霸占自耕农的土地,迫使更多的自耕农为逃避清政府的赋役而沦为燕齐。光绪十三年(1887年),清政府决定"所有伯克名目全行裁汰"[①],从此,伯克制退出了历史舞台。伯克裁撤后,其养廉地"归官,招佃承种,额粮照则收纳"[②]。原来被束缚在这些土地上的燕齐,开始以佃农的身份租种政府的土地,按例纳赋,从而使实物地租代替了劳役地租,租佃制取代了赋役制,解放了社会生产力,一定程度上调动了维吾尔族农民的积极性,促进了维族地区社会经济的发展。

第四节 从科布多参赞大臣到阿尔泰办事大臣

阿尔泰地区,位于今新疆北部,清代前期属乌里雅苏台将军辖区,由科布多参赞大臣具体管理。《中俄勘分西北界约记》等不平等条约签订后,沙俄割占了阿勒坦诺尔乌梁海等地区,阿尔泰遂成为中国与俄国的接壤区。这里不但"田牧肥美,种落错

① 《平定陕西甘肃新疆回匪方略》卷三二〇。

② 《刘襄勤公奏稿》卷一二,"新疆田赋户籍造册咨部立案折"。

居，兼有鱼盐林木之饶”，而且“南控赫色勒巴斯淖尔，即布伦托海，东达新疆玛纳斯，又玛呢图噶图勒干、昌吉斯台各卡伦均在左右，辅车相依，且据俄斋桑斯科之上游，险固形便，实为漠北襟要”[①]，具有重要的战略地位。清政府对这一地区非常重视，光绪三十年（1904 年），曾派未赴任的成都将军长庚去阿尔泰地区考察。后来，长庚向清政府奏报，指出阿尔泰山为西北边疆要地，中外之大防，应设官经理。清政府认为他所陈固疆域、重巡防、辑哈部各条，不为无见，便命瑞洵等人会同悉心通筹。瑞洵当时任科布多参赞大臣，他对长庚提出的“拟以科布多帮办大臣移驻阿尔泰山或布伦托海”，“拟将参赞大臣移驻额尔齐斯”[②]等建议，表示不完全同意，而提出阿尔泰地区“未便仍由科布多参赞遥领，致有鞭长不及之虑”，“科布多治所本不当冲，已成后路，无须多置官长。惟帮办仍需秉承参赞，似不如将参赞移节驻扎，更为相宜，第事权尚宜加重，方足以资统率，而备非常。布伦托海地属中权，并宜增设一官，督办兵屯，俾脉络贯通，联为一气”[③]。清政府综合了长庚和瑞洵的意见，于光绪三十年四月，决定废除科布多帮办大臣一职，设立阿尔泰办事大臣。赏热河兵备道锡恒副都统衔，即为首任阿尔泰办事大臣。“驻扎阿尔泰山，管理该处蒙哈事务”[④]。光绪三十二年十二月，科布多参赞大臣联魁上奏：阿尔泰专设办事大臣，“请将科布多所属迤西附近阿勒泰山之乌梁海七旗，新土尔扈特二旗，霍硕特一旗，共计三部落十旗，暨昌吉斯台等西八卡伦，并布伦托海屯田，一并归

① 《散木居奏稿》卷二〇。
② 《清德宗实录》卷五二四，光绪二十九年十二月壬子。
③ 《散木居奏稿》卷二〇。
④ 《清德宗实录》卷五二九，光绪三十四年四月辛酉。。

阿尔泰管理，以专责成”[1]。光绪三十三年三月，清政府又决定，所有旧土尔扈特蒙满官兵，均归锡恒节制，以增加恰勒奇亥等处的设防。

阿尔泰办事大臣设置后，于光绪三十二年(1906年)二月，拟定阿尔泰防守事宜九条办法，内容包括：修建哈喇通古城署等，酌定防守兵额，拟添枪炮各械，酌定局处领数，拟先兴办开垦，酌更驿递章程，调取挽运驼只，劝惩哈萨克头目，酌定蒙哈驻班[2]。光绪三十三年十一月，根据阿尔泰山情形，锡恒又酌拟了以下办法：添设局所，加给崇衔，招练马队，开垦荒地，创立公司，分设学堂，筹办电线，振兴工艺，由部派员交涉等[3]，得到了清政府的认可。

阿尔泰办事大臣的设立，对维护清政府在这一地区的主权起到了重要作用。

第五节 从盛京将军、吉林将军、黑龙江将军到奉天省、吉林省、黑龙江省

东北是清朝的发祥地，又是满、汉、赫哲、锡伯、鄂温克、鄂伦春、达斡尔等多民族聚居的边疆重地，因此，清政府从康熙朝起，特置军府制度，以盛京将军、吉林将军、黑龙江将军镇守这一地区。光绪年间，东北的三将军体制逐渐发生变化，直至最终废除军府制，建立行省。

清末东北军政管理机构的演变，始于崇实对奉天官制的改

① 光绪三十二年十二月二十五日《理藩部会奏遵议科布多划疆分治折》，光绪三十三年正月《谕折汇存》。

② 《清德宗实录》卷五五五，光绪三十二年二月己酉。

③ 《清德宗实录》卷五八三，光绪三十三年十一月丙午。

革。这一变革是多种因素促成的。

首先是来自沙俄的威协。鸦片战争以后，资本主义列强，尤其是沙皇俄国，采用军事恫吓与外交威逼双管齐下策略，迫使清政府先后签订《中俄瑷珲条约》和《中俄北京条约》，割去了中国黑龙江以北、外兴安岭以南、乌苏里江以东总计一百万平方公里的土地。此外，沙皇俄国对我国东北地区还不断造成新的威协：妄图把穆棱河流域作为中俄"公共之地"；派人搜集我国东北地区大量的重要情报。对此，清政府某些要员不无忧虑地指出："俄人侵占黑龙江北地，形势日迫"①。也有人建议："以蒙古、黑龙江人朴勇可靠，请并吉林、奉天四省精练四万人，以防北边"②。正是在这种情况下，清政府认为："东三省为根本重地，尤宜加意整顿，著该将军副都统府尹，切实筹画"③，表示要改革东北军政管理机构。

其次是清朝封禁政策的破产。众所周知，清政府长时期对东北实行封禁政策，不许内地汉民偷越出口，企图保持满族骑射习俗和尚武精神，以及维护满洲八旗生计，攫取长白山等地土特产。但是，由于山东、直隶等地的农民每遇荒歉，饥寒交迫，遂不顾禁令，纷纷出关，致使清朝的封禁政策不可能得到真正实行。同治七年(1868 年)，清政府就曾以"奉天边外流民日多，既难概行驱逐，自应妥筹安插之法"④，命盛京将军都兴阿酌核情形，妥筹办理。随着封禁政策的失败，汉族人口越来越多地流入东北地区，清政府感到用主要统治旗民的军府制度统治汉族人民已

① 《左文襄公全集》卷一一，《书牍》。

② 《清史列传》卷五四。

③ 《清德宗实录》卷八，光绪元年四月壬辰。

④ 《清穆宗实录》卷二四九，同治七年十二月庚午。

不适宜,变革东北军政管理机构就成为必然的趋势。

再次是阶级矛盾的尖锐和阶级斗争的激化。由于封建剥削的苛重,军事征调的频繁,以及灾害不断,处于"嗷嗷待毙"、"走死逃亡"[①] 状况中的东北各族人民,自道光三十年(1850 年)以后,不断掀起反抗斗争。他们或群起抗租,聚众劫粮,或"焚烧衙署,劫放狱囚"[②],给予清朝在东北的统治以沉重打击。面对这种情况,清政府却"政令歧出,遇事抵牾"[③]。为了有效地维护满族贵族的统治,清政府需要改革东北军政管理机构。

最后应当指出,吏治腐败和社会秩序的混乱,是导致东北军政管理机构发生变化的直接原因。道光二十年(1840 年)以后,清朝东北的地方官吏"招摇纳贿"、"藉敛发财"的现象更加严重[④];与此相应,许多地方盗风炽盛,马贼横行。光绪元年(1875 年)正月,御史张观准上奏说奉、吉马贼成患,于是,清政府派内阁大学士歧元和刑部尚书崇实前往奉天、吉林查办。崇实等上奏中指出:地方凋残,缉捕废弛,寇盗充斥,"奉省目前要务自以练兵筹饷为先,而尤以整饬吏治为紧要关键"[⑤]。这里的"整饬吏治",已包含改革东北军政管理机构的思想。

崇实,满洲镶黄旗人,道光三十年进士,曾任通政使司通政使、署理四川总督、成都将军等职,是晚清时期效力较著的封疆大吏。光绪元年二月,盛京将军都兴阿因病出缺,清政府命崇实署盛京将军。上谕中指出:"现在奉天地方伏莽甚多,缉捕巡防在在均关紧要。著崇实星速前赴署任,将地方应办一切妥为整

---

① 中国第一历史档案馆藏:《宁古塔副都统衙门档案》卷四五七。

② 《清文宗实录》卷三四四,咸丰十一年二月庚辰。

③ 《光绪朝东华录》第一册,总页 112。

④ 《清文宗实录》卷一七三、二九〇、三〇二。

⑤ 《清德宗实录》卷五,光绪元年三月己酉。

顿,认真经理,以副委任"[①]。此后又一道上谕强调:"崇实现在署理将军,责无旁贷,应如何变通补救之处,著即悉心妥议具奏。该省吏治,贿赂公行,且有不肖之徒,盘踞官署,任意招摇,实属不成事体,崇实等既有所闻,即当查访明确,指名从严参办,以儆官邪"[②]。不久,盛京户部侍郎兼管奉天府府尹志和、奉天府府尹恭镗因"委署毫无定章",署中任用"劣幕",被交部议处。清政府命崇实兼署盛京户部侍郎兼管奉天府府尹,并明确谕示:"奉省吏治,废弛已久,盗贼肆行,实为地方之害。崇实务当认真整顿,将应行变通事宜,悉心筹画,总期一劳永逸,庶根本重地,克臻安谧,即著妥议章程具奏"[③]。六月,清政府又谕示:"东北三省为根本重地,近来旗务吏治均极废弛,以致贼氛肆扰,整顿为难"。奉省"事权不一,从前将军府尹往往各存意见。""该处公事,究竟因何不能彼此联络,势成掣肘,著崇实将实在情形,并酌定章程,妥议具奏"[④]。正是在清政府的多次督促下,崇实提出了改革奉天官制的具体措施,从而揭开了东北军政管理机构演变的序幕。

七月初,崇实上奏,提出以后奉省各厅州县缺,不拘满汉补授;州县各官加理事同知通判衔,以便旗民事件统归经理。七月底,崇实提交《变通奉天吏治章程》。九月底,崇实再次奏请奉天州县官满汉兼用。他指出:"人才贤否,政令得失,不在满汉,而在择人"[⑤]。十二月底,经军机大臣六部九卿会议具奏,《变通奉天吏治章程》等获清政府基本批准。

---

① 《清德宗实录》卷四,光绪元年二月己卯。
② 《清德宗实录》卷五,光绪元年三月己酉。
③ 《清德宗实录》卷六,光绪元年三月丙寅。
④ 《清德宗实录》卷一二,光绪元年六月壬辰。
⑤ 《光绪朝东华录》第一册,总页147。

《变通奉天吏治章程》总计七款,其中五款的内容涉及到了奉天地区军政管理机构的变革。第一,将军事权有所变革。崇实认为:奉省积弊,在于旗民不和,而推其本原,实因将军于地方各官向不兼辖,遇有会办事件,呼应往往不灵。因此,他提出,盛京将军改为管理兵刑两部,兼管奉天府府尹事务,仿各省总督体制,加兵部尚书衔,另颁总督奉天旗民地方军务关防一颗,并兼理粮饷字样,以便管带金银库印钥,稽核户部出入。这样,旗民文武全归将军统辖,粮饷兵刑亦有总理之责。第二,府尹事权有所变改。崇实认为:察吏安民,府尹最重,本与兼尹相助为理,只是兼尹属户部,而旗民交涉案件须由刑部会办定案。府尹虽设有谳局,审断却不能自专,往往一事上制于户部兼尹,旁牵于刑部会讯,稽留往复,清理良难。因此,他提出,将奉天府府尹加二品衔,以右副都御史行巡抚事,旗民各务悉归专理,只有这样,才能与将军相承一气,不致两歧,安民察吏,既免株累,又可禀承。第三,五部事权有所变革。崇实提出:为隆体制,五部应仍其旧。但户部掌管奉天、吉林、黑龙江粮饷,责任非轻,不宜再兼府尹;刑部应如京中刑部体制,今后只有旗民交涉罪在犯徒以上者,方准该部按律定拟,其余一概不得干预。地方同通州县各员兼理驿务,对所属驿丁,准其会同兵部所派驿站监督,随时察核。第四,奉天府治中事权有所变革。崇实认为:奉省大吏太多而下僚太少,足轻首重,是以政令不齐。治中系京员外官,而通省清查亏空,督办案情,须有专司,方资表率。因此,他提出添设奉天驿巡道,全省驿站及新设捕盗营同通州县,悉隶其下,俾介稽巡。为使事权既不参差,体制又较完备,即将治中加道衔,兼行首道事务,另颁奉天驿巡道关防一颗。第五,旗民地方各官有所变革。崇实提出,旗民交涉案件,各州县与各城守尉等官会同办理,列衔处,禀将军则尉县并书,禀府尹则有县无尉,同一公牍,

任意分歧，以致守尉心目中没有府尹，营私挟作，无所不为，于地方弊害尤多。他提出，今后奉省地方一切案件，无论旗民，专归同通州县等官管理，旗界大小各员，只准经理放租，缉捕盗贼，此外不得丝毫干预。本城旗人，不许做本界武职，各处城守尉，拟择宗室中谙练人员担任①。

根据《变通奉天吏治章程》及崇实其他上奏，清政府决定，盛京将军管理兵刑两部，兼管奉天府府尹，仿照各省总督体例加衔，所有刑部及奉天府旗民一切案件悉归总理。奉天府府尹准加二品衔，以右副都御史行巡抚事，旗民词讼命盗案件悉归管理。五部侍郎恪遵例案，各专责成。奉天府治中即行裁撤，改为奉天驿巡道。各厅州县等缺，照热河例，满汉兼用，州县各官，均加理事同知通判衔。所有旗界大小官员，只准经理旗租，缉捕盗贼，不许干预地方公事②。

如众所知，盛京（即奉天）是清朝的陪都。为隆体制，顺治十四年（1657 年）盛京地区奉天府设置后，其制即与京师顺天府相同，设府尹，作为管理汉民的机构。清朝规定："凡满洲、蒙古、汉军八旗事务，则统之于奉天将军，凡民人事务，则统之于奉天府尹"③。乾隆三十年（1765 年）以后，在府尹以外，又照京城侍郎兼署顺天府府尹例，在盛京五部侍郎内派一员兼管奉天府府尹事务。此外，作为陪都，盛京还设有户、礼、兵、刑、工五部，分设侍郎、郎中、员外郎、主事、笔帖式等官，负责处理盛京地区财赋、朝祭礼仪、驿站传递、旗民交涉、营缮工程等事务。盛京五部直接向皇帝奏事。崇实关于奉天官制的改革，使盛京将军仿照总

① 见《光绪朝东华录》第一册，总页 112 至 116。

② 见《清德宗实录》卷二四，光绪元年十二月乙酉。

③ 《清朝文献通考》卷二七一，舆地三。

督体例行事，奉天府尹行巡抚事，地方州县等官满汉兼用，八旗官员权利有所削弱，与奉天原来的官制相比已多有变化，迈出了由军府制度向行省制度转变的第一步，开始了晚清东北军政管理机构演变的过程。

晚清东北军政管理机构发生较大的变化，是在赵尔巽和徐世昌任职时期。这是一个逐渐深入、不断完善的演变过程。

光绪二十九年十二月二十五日（1904 年 2 月 10 日），日俄两国宣战，战争在中国东北进行。清政府为维持在东北的统治，在政治、经济、军事等许多方面都采取了相应的措施，随着战争临近结束，清政府开始比较详细地规制东北问题。光绪三十一年二月九日（1905 年 3 月 14 日），清政府召见署户部尚书赵尔巽，密议东三省事宜①。四月，盛京将军增祺丁忧解职，赵尔巽任盛京将军。五月，赵尔巽根据“将应行时政，迅速择要奏陈”的谕示，复陈十二事②，其中就有变革东北军政管理机构的内容。六月，清政府谕令盛京礼部侍郎景厚、刑部侍郎儒林、工部侍郎兼兵部侍郎钟灵均来京当差，所有五部事务皆归盛京将军兼管。七月，赵尔巽上奏指出：盛京五部体制，原是以隆重陪都，而今不仅徒有虚名，而且事权不专，百弊丛生，胥根于此，不予革除，难言整顿。他表示要逐项清理，“当裁者裁，当改者改，当并者并”③。此后，清政府决定裁撤盛京五部，郎中以下各员缺咨部改用。八月，清政府又决定裁撤奉天府尹，所有府尹原管事务，责成赵尔巽悉心经理。这时，日俄签订了《朴次茅斯条约》，战争

① 见李鸿文等：《东北大事记》，吉林文史出版社 1987 年版，卷一，页 319。

② 《光绪朝东华录》第五册，总页 5352 至 5355；《清德宗实录》卷五二，光绪三十一年二月癸丑。

③ 《光绪朝东华录》第五册，总页 5352 至 5355；《清德宗实录》卷五二，光绪三十一年二月癸丑。

宣告结束。清政府乘机加紧统一东北事权,改奉天府府丞兼学政为东三省学政,裁撤奉天府府丞。十一月裁撤奉天军粮同知,设奉天府知府,管辖金州一厅,辽、复二州,承德、兴仁、海城、盖平、铁岭、开原六县。与此同时,清政府谕示赵尔巽,筹划奉天官制事宜。

光绪三十二年(1906年)四月,赵尔巽提出改革奉天官制的具体办法:以盛京将军总理军督旧部府之政,设立公署,名盛京行部。附设综核处,内分十局,分理诸务。设行政大臣一员,参赞、副参赞、左右参议、左右副参议六员。他还提出:地方官专司行政;省会及各府厅州县分设裁判;设税务、粮租两官;分设诸曹;设宣泽馆并筹设乡官;增加地方官津贴。

鉴于设立行部大臣,并列十局,年有州县文件直接行部,不再由各道承转,赵尔巽又提出:山海关、东边、驿巡三道,应改为关道,专任交涉,不管地方①。

赵尔巽提出的十局及其职掌是:内务局,掌八旗丁籍及内务府事务;外务局,掌对外交涉等事;吏治局,掌官吏升迁考绩;督练局,掌训练新军等事。此外,还有财政局、司法局、学务局,巡警局、农工局、商矿局等。局下分科,科下设一二三等执事官及司译、司医、司计官等②

赵尔巽改革奉天官制的方案送到清政府政务处议后,没有具体结果。七月,慈禧太后下诏准备"仿行宪政",清政府预备立宪便开始了。九月,清政府厘定官制大臣致各省督抚通电,提出

① 见《清德宗实录》卷五五八,光绪三十二年四月癸卯。

② 见《复县公署档》;郭建平等:《清末东三省官制改革及其影响》,载《辽宁大学学报》1988年第4期。

“厘定官制为立宪预备，各省官制自应参仿京部官制，妥为厘定”①。二月，赵尔巽回电厘定官制大臣，重申他在四月奏请厘定的奉天官制，“所拟府州县分曹治事，将行政司法各分专责，并参用乡官以为自治基础，其制度大概与尊电相合”②。由于全国性的官制改革已经开始，所以清政府对于赵尔巽改革奉天官制的奏请，始终未能给以明确答复。

光绪三十三年(1907 年)三月，赵尔巽转任四川总督。后来他曾回忆说：“东省官制，自光绪三十一年臣到任后，将五部侍郎及所属各缺奏诸一律裁并，纯用行省制度，然仅属于奉天一隅”③。可见，赵尔巽任盛京将军期间，在奉天进行的局部官制改革，仍是晚清东北边疆民族管理机构由军府制度向行省制度迈出了新的一步。

光绪三十二年九月，因“东三省民物凋残，疮痍未复”④，清政府特派载振、徐世昌前往查勘。光绪三十三年春，载振、徐世昌返回京师上《密陈考察东三省情形折》、《密陈通筹东三省全局折》，主张破除旧制，实行改革，将东三省改行省，设总督一员，委以全权⑤。

三月，上谕内阁：“东三省吏治因循，民生困苦，亟应认真整顿，以除积弊而专责成。盛京将军著改为东三省总督，兼管三省将军事务，随时分驻三省行台，奉天、吉林、黑龙江各设巡抚一

---

① 侯宜杰整理：《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，载《近代史资料》总 76 号，第 51 页，第 70 页。

② 《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，载《近代史资料》总 76 号，第 51 页，第 70 页。

③ 《清朝续文献通考》卷一三九，职官二五。

④ 《清德宗实录》卷五六八，光绪三十二年十二月己巳。

⑤ 见《东北大事记》上卷，第 346 页。

缺，以资治理。徐世昌著补授东三省总督兼管三省将军事务，并授为钦差大臣，奉天巡抚著唐绍仪补授，朱家宝著署理吉林巡抚，段芝贵著赏给布政使衔，署理黑龙江巡抚"①，上谕中还要求，各省就如何分设职司，该督抚妥议具奏。不久，因段芝贵被参，清政府收回成命，以程德全暂署黑龙江巡抚。

四月，徐世昌等上奏《东三省督抚办事纲要》及《东三省职司官制章程》。内中规定：在奉天、吉林、黑龙江三省，每省各设行省公署，以总督为长官，巡抚为次官，均如各部堂官。在行省公署内分设二厅，一为承宣厅，一为谘议厅。承宣厅禀承督抚掌一切机要总汇考核用人各事，谘议厅掌议定法令章则各事。原有局署酌量归并，分设七司，其名称及职掌如下：交涉司，掌办理外交事务，设互市、界约、和合、庶务四科；旗务司，掌理旗署各事，设军衡、稽赋、仪制、营造、庶务五科；民政司，掌理民治、巡警、缉捕等事，设民治、疆理、营缮、户籍、庶务五科；提学司，掌理教育，设总务、普通、专门、实业、图书、会计六科；度支司，掌理财赋等事，设会计、粮租、俸饷、税务、庶务五科；劝业司，掌理邮电、航路、垦矿、农工商等事；蒙务司，掌理蒙古各部事务。此外，还规定设左右参赞各一员，分领承宣、谘议两厅事务。交涉等七司，各设司使一员，总办司事。承宣厅及司均设分科，每科设佥事及一二三等科员办事。谘议厅不设官缺，选派明达政治的议员、副议员、顾问员、额外议员充任。设督练处以扩军政，专设提法司以理刑法②。

徐世昌等上奏虽奉旨"如所议行"，但后来在吉林、黑龙江两省的行政官制建置上还是有所改变。此外，清政府在全国范围

① 《光绪朝东华录》第五册，总页5669至5670。

② 《光绪朝东华录》第五册，总页5669至5670。

内增添的一些机构，也对东三省的官制产生了影响。

五月，清政府命各省将按察使改为提法使，分设审判厅，并增设巡警、劝业道。于是，东三省设立了提法司，下设总务、刑事、民事、典狱四科，处理刑法事务。把劝业司改为劝业道，增置巡警道，下设行政、司法、卫生三科。

八月，徐世昌巡视了吉林、黑龙江两省。十一月，黑龙江改革官制，先设民政、提学、度支、提法四司。十二月，吉林改革官制，设交涉、民政、提学、提法、度支等司及劝业道。

在改革行政官制及司法官制的同时，东三省的地方官制也发生了很大变化，主要是府、厅、州、县的建置大量增加。此外还在延吉设立了边务督办和帮办，在蒙古族居住地区设置了兵备盟长等。

晚清东北军政管理机构的演变，是崇实、赵尔巽、徐世昌等人在东北进行官制改革的结果，已如前述。究竟怎样认识这种演变的实质呢？这里拟从以下几方面探讨。

首先，这是一个由军府制度向行省制度转化的过程。清代前期的东北是一个特殊的行政区域，由于它是清朝的发祥地，又是边疆民族聚居地区，清政府便以军府制度进行统治，在将军以下设副都统、总管、协领、城守尉、防守尉等官。随着汉族人口的流入，清政府不得不陆续设立府、厅、州、县以统治汉族人民。

清代前期，清政府在东北地区设置的府、厅、州、县，奉天有奉天、锦州二个府，新民、岫岩、昌图三个厅，辽阳、宁远、复、义四个州，海城、盖平、铁岭、开原、宁海、承德、广宁、锦八个县，吉林有吉林、长春、白都讷三个直隶厅。道光二十年以后，东北地区府、厅、州、县的建置宛如雨后春笋，如奉天增设至六府、九厅、二州、二十六县；吉林增设至十一府、十厅、三州、二十二县；黑龙江增设至七府、十厅、一州、五县。

这些府、厅、州、县设置的年代，大多在光绪年间，有的是升格建置。它表明了这一时期汉族人口流入东北地区数量激增，耕地面积急速扩大，正如史书记载：光绪年间的垦地面积，“奉天、黑龙江两省面绩为全国之最，吉林次之”[①]。在这种情况下，一些具有“边外军府，不如郡县”[②] 思想认识的封疆大吏，如赵尔巽等人，便极力主张改东北军府制度为行省制度，一方面广置府、厅、州、县，一方面裁撤副都统、总管等军府建置，以更适应对广大汉族人民的统治。

其次，这是中国封建社会传统官制和西方资本主义国家近代官制合璧的产物，它反映了资本主义政治体制对我国的影响。这主要表现在以下几方面：

第一，从总体上说，晚清的官制改革，包括东北军政管理机构的变化在内，是参酌西方资本主义国家政治制度的产物。如众所知，晚清官制改革是作为立宪之“基础”提出的，即所谓仿行宪政，必从官制入手[③]。清政府为了预备立宪，曾派载泽等五大臣赴日本和欧美各国考察政治。他们回国后，上书提出立宪。为了先将官制分别议定，清政府派载泽、那桐等十四人共同编纂改革官制方案；又命张之洞等派员来京，随同参议；还命庆亲王奕劻、瞿鸿机、孙家鼐总司核定。光绪三十二年九月，奕劻等上奏中指出：“所定官制与宪政相近为要义。按立宪国官制，立法、行政、司法三权并峙，各有专属，相辅而行，其意美法良”[④]，奏疏中还认为，以行政官而兼有立法权，必有藉行政之名义，创为不

① 《清朝续文献通考》卷三七八。
② 《大清光绪新法令》第一册，第二类，官制二。
③ 见《光绪朝东华录》第五册，总页5563至5564。
④ 《光绪朝东华录》第五册，总页5577。

平之法律,而未协舆情;以行政官而兼有司法权,必徇平时之爱憎,变更一定之法律,以意为出入;以司法官兼有立法权,必有谋听断之便利。总之,都会造成积弊难清,责成不定。他们明确指出:臣等厘定官制,"上稽本朝法度之精,旁参列邦规制之善为主义"[①]。由此可见,西方资本主义政治制度对晚清官制改革确有影响。

第二,从晚清东北官制改革具体经办人来看,西方资本主义政治制度对他们产生了一定的影响。赵尔巽就曾明确承认,他在东北进行的官制改革,是"参酌中外办法","仿欧美属地施政之权宜,分参贰佐治"[②]。徐世昌在谈到这一问题时也多次说过:"事变屡更,欧风东渐";"元明行省布政有左右之称,欧美良规立法居单行之地";"往者草创宏观,更新名义,稽欧亚官人之法";"深维立宪之基,毋悖三权分峙。即此造因之迹,建置之端,或参以中西,非复列省职司之旧,或宜于边塞,用仿前人成邑之增"[③]。总之,在赵尔巽、徐世昌的思想认识中,他们对东北官制的改革,既参酌了中国封建社会的传统官制,也接受了西方资本主义官制的影响,完全是中西官制合璧的结果。

第三,从晚清东北官制改革后具体机构设置的情况看,既具有中国封建社会传统官制的内容,也具有西方资本主义官制的色彩。晚清东北改革后的官制,包括行政官制、司法官制、地方官制三个方面。从行政官制看,设行省公署,以总督为长官,巡抚为次官,下设厅、司等机构,这和中国传统的行省制度既相同又有区别。相同的地方是总督和巡抚仍为首领官;区别之处在

---

① 《光绪朝东华录》第五册,总页5577。

② 《复县公署档》。

③ 《东三省政略》卷五,官制,奉天省。

于改变了以往总督和巡抚衙门内吏员的设置，而代之以厅、司机构。这正是“与晋唐都督府分设长史司马各曹参军，及英之澳洲、美之各省于总督府分设财政、学务等官者相合”[①]。从司法官制看，设立提法司，以及各级审判检查厅，已与“中国刑事向由地方官裁判”的传统官制不同，而其指导思想，更是源于“倡于欧西”的“三权鼎立之说”，即司法权“与行政、立法两权并立而不相统”[②]。显然，这完全是受了西方资本主义政治制度的影响。从地方官制看，为了改变地域既广、民官较稀、庶政日繁、难资统驭的现象，较多地添设府、厅、州、县建置，基本上符合中国传统的行省制度。

再次，它适应了我国是多民族统一国家这一历史上形成的特殊国情，加强了对少数民族的管理，因而具有中国边疆民族地区的特点，是清朝“因俗而治”传统政策在新的历史时期的体现。

晚清东北官制改革过程中，清政府设官定职加强了对少数民族居住地区的管辖。

赫哲、费雅喀等少数民族原来居住在黑龙江、乌苏里江流域，清政府为了加强对这些少数民族的管理，一改清代前期在这些民族中实行的姓长、乡长制，而开始编旗驻防。光绪七年(1881 年)，清政府设立富克锦协领衙门，隶三姓副都统，专门管理赫哲居民[③]。

在东三盟地区，光绪元年开始实行操防会巡制度，“按季行围，藉资操演”，“声势联络，以期急缓可待”[④]。光绪六年，清政

① 《东三省政略》卷五，官制，奉天省。
② 《东三省政略》卷五，官制，奉天省。
③ 《三姓副都统衙门满文档案译编》，第 438 页，辽沈书社，1984 年版。
④ 《清德宗实录》卷二〇，光绪元年十月丁亥。

府决定每盟增兵,“制如团练”,自备装备,原来没有军权的盟长“始兼兵备”[①]。

在朝鲜族居住地区,清政府更注意设官管理。朝鲜族是我国东北的一个少数民族。嘉庆朝以后,由于清朝封禁政策逐渐松弛,朝鲜国的一些边民从鸭绿江或图们江进入我国长白、临江、集安或珲春河一带垦种。咸丰年间,朝鲜国边民越界来中国居住的日益增多,特别是咸丰十年以后,朝鲜国连年灾荒,更多的朝鲜人来到中国居住。清政府经过和朝鲜政府反复磋商,并根据朝鲜族人愿意在中国定居的实际情况,于光绪二十年(1894年)宣布:“韩民愿去者听其自便”,愿留中国者,“毛食践土入我版籍”[②]。对于加入中国籍的朝鲜族,清政府设官管理。因为朝鲜族是农耕民族,所以,清政府采用管理汉族的行省制度进行管理,即设立府、厅、州、县。光绪二十八年(1902年)十月,在南岗设立延吉厅,在和龙峪设立分防经历。不久,又在鸭绿江添置长白府。为了更有效地管理朝鲜族居住地区,宣统元年(1909年)三月,裁撤珲春副都统以后,设立吉林省东南路分巡兵备道,管理珲春、延吉、绥芬一带边务,以及关税交涉等事。此外,还添设珲春厅,改和龙峪分防经历为和龙县,增置汪清县,延吉厅改为延吉府,又增设安图县、抚松县。到清朝末年,吉林省东南路道领延吉府、宁安府、珲春厅、东宁厅、敦化、额穆、穆棱、汪清、和龙等县,政治中心从珲春移向延吉,逐渐形成了对朝鲜族的行政管理体系[③]。

---

① 《东三省政略》卷二,蒙务一,蒙族篇。

② 《吉林通志》卷三一上。

③ 见田志和:《简论清政府对朝鲜族政策》,载《东北师大学报》1990年第1期。

最后,这也是东北地区近代经济发展在上层建筑方面的反映。从光绪初年开始,东北地区矿务、交通、邮电等事业,逐渐兴办;一些工业、路矿等局厂,相继设立,并发展到了一定的规模。

对于新兴的实业,赵尔巽曾在奉天设立农工商务总局进行管理,徐世昌则在奉天设立劝业司管理实业。后来,在官制改革中,根据清政府统一规定,将劝业司改为劝业道,专管农工商业及各项交通事务。奉天劝业道管理的具体实业有:矿政调查局、农业试验场、工艺传习所、造砖厂、官纸局、森林学堂、种树公司、官牧厂、商品陈列所、农事演说会、植物研究所,渔业总局、硝皮厂等。这里应当指出,劝业道虽是晚清官制改革中各省都设立的机构,但它在东北的设置,确实反映了这一地区经济的发展。

清代东北的边疆管理机构,通过晚清的官制改革,由三将军体制演变为行省,设督抚,在行政、立法、司法等方面表现出了近代国家机构的特点,不仅从一侧面反映了清朝由盛到衰,而且也一定程度上反映了东北地区的发展。

第六节　从台湾府到台湾省

同治十年(1871 年),琉球民船飘泊到台湾,被台湾高山族人劫杀。日本侵略者乘机启衅,图谋霸占台湾。同治十三年,日军在琅𤩝登陆,对当地高山族人民疯狂地烧杀掳掠。面对日本侵略台湾的形势,清政府派沈葆桢为“钦差办理台湾等处海防兼理各国事务大臣”,带领轮船并兵,以巡阅为名,前往台湾察看。鉴于台湾“向称饶沃,久为他族所垂涎”,“关系非轻”,沈葆桢认为必须加强对台湾的管理,而“欲固地险,在得民心,欲得民心,

先修吏治、营政,而整顿吏治、营政之权,操于督抚"[1],因此,他提出把福建巡抚移驻台湾。清政府经过考虑,同意了他的建议,决定福建巡抚行署迁到台北,福建巡抚冬春二季驻台办公,夏秋二季驻福州理事。这样,清政府对台湾的行政管理较以前更为有效。

光绪元年(1875 年),沈葆桢进一步提出,在台北设立一府三县,加强对这一地区的行政管理。他从台湾行政建置的历史、台北的开发和经济的发展,以及提高行政效率、健全科举制度几个方面进行了阐述。最后,他强调指出:"就今日之台北形势策之,非区三县而分治之,则无以专其责成,非设知府以统辖之,则无以挈其纲领"[2]。不仅如此,沈保桢还提出了建立府县的详细计划,这些得到了清政府的批准。因此,光绪元年,台湾的行政建置发生了较大变化。由于艋舺地理位置优越,在鸡笼、龟仑两大山之间,沃壤平原,两溪环抱,村落衢市,蔚成大观,西至海口三十里,直达八里岔、沪尾两口,并有观音山、大屯山以为屏障,且与福州省城五虎门遥对,实为全台北门之管钥,清政府决定在这里创建府治,名为台北府,添设知府一缺,仍隶台湾兵备道。附府一县,南划中枥以上至头重溪为界,北划远望坑为界,方围百里有余,名为淡水县,添设知县一缺。自头重溪以南至彰化界之大甲溪止,其间竹堑地方,原设的淡水厅同知即行裁撤,改设新竹县,添设知县一缺,从远望坑迤北而东原噶玛兰厅旧治境内,设宜兰县,添设知县一缺。鸡笼地区,建县治其地不足,而通商以后竟成都会,且煤务方兴,四方之民云集,海防既重,讼事尤繁,但该处向未设官,亦非佐杂微员所能镇压,若事事受成于艋

---

① 《沈文肃公政书》卷五。

② 《沈文肃公政书》卷五。

舺，则又官与民交困，于是，清政府决定改噶玛兰厅通判为台北分防通判，移扎鸡笼地方。

光绪年间，台湾建省问题开始在清政府官员中酝酿。光绪二年，刑部左侍郎袁葆恒提出“改福建巡抚为台湾巡抚，常川驻守，经理全台”[①]。福建巡抚丁日昌也提出，在台湾“简驻重臣，督办数年，而后建省”[②]。但是，这些建议均被清政府否决。直至中法战争以后，清政府才决定在台湾建省。

光绪九年(1883年)，由于法国的侵略导致了中法战争的爆发。战火很快烧到东南沿海，清政府派前直隶提督刘铭传前往台湾，督办防务。光绪十年六月，法军进犯基隆；八月，法军攻占基隆，并炮轰淡水炮台。九月，法国海军封锁台湾。由于法军在海上的优势，清政府多次援台行动均未成功。中法战争结束后，清政府考虑到海军力量过于薄弱，台湾防御力量严重不足，决心加强台湾海防力量。

光绪十一年(1885年)五月，清政府颁发上谕，就中法战争之后筹办善后事宜，要求大臣“各抒所见，确实筹议，迅速具奏”[③]。七八月间，各大臣纷纷上奏，有关台湾善后者达十数起之多。钦差大臣左宗棠认为：“今日之事势，以海防为要图，而闽省之防务，以台湾为重地。”台湾“孤峙大洋，以七省门户，关系全局，甚非浅鲜，其中如讲求军备，整顿吏治，培养风气，疏浚利源，在在均关紧要，非有重臣以专驻之，则办理必有棘手”。他指出：惟有“将福建巡抚改为台湾巡抚，所有台澎一切应办事宜，概归

① 连横：《台湾通史》卷六。

② 《台湾通史》卷六。

③ 《清末台湾洋务史料》，近代中国史料丛刊本，第44页。

该抚经理,庶事有专责,于台防善后,大有裨益"[①]。贵州按察使司李元度也提出以福建巡抚专驻台湾,"久任而责成之,辟土地,课农桑,征赋税,修武备,则七省之藩篱永固,而台湾可无害矣"[②]。

同年九月,军机大臣等综合各种意见,上《海防善后事宜奏折》,提出"台湾为南洋扼要,延袤千余里,民物繁富,通商以后,今昔情形,迥然不同,宜有大员驻扎控制,若以福建巡抚改为台湾巡抚,以专责成,似属相宜"。对此,光绪帝谕示:"台湾为南洋门户,关系紧要,自应因时变通,以资控制。著将福建巡抚改为台湾巡抚,常川驻扎,福建巡抚事,即着闽浙总督兼管,所有一切改设事宜,该督详细筹议,奏明办理"[③]。十月,光绪帝再次谕示:"前有旨将福建巡抚改为台湾巡抚,一切改设事宜令该督抚详筹议奏。台南北地舆袤延甚远,以形势而论,台北各海尤为紧要,原设台湾道一员远驻台南,深虑难以兼顾,且巡抚常川驻扎,一切钱谷、刑名事宜必须分员管理,各专责成。应否于台湾道之外添设北道一员,着杨昌浚、刘铭传悉心会商,妥议具奏。澎湖由闽赴台要隘,扼扎劲旅,认真操练,方足以资缓急。该处地方若由台湾巡抚管辖控制,自更得宜。并着详细议奏,其余未尽事宜,该督抚如有所见,务当明晰敷陈,以备采择"[④]。就在这时,刘铭传上奏了《台湾暂难改省折》,提出了台湾从缓改省的意见。他提出应"渐抚生番,清除内患,扩疆招垦,广布耕民",在"土地既广,财赋自充"的基础上,使台湾自成一省[⑤]。刘铭传的这一

① 《台湾通史》卷六。

② 《台湾通史》卷六。

③ 《清德宗实录》卷二一五,光绪十一年九月庚子。

④ 《清德宗实录》卷二二〇,光绪十一年十月甲申。

⑤ 《刘壮肃公奏议》卷二〇。

建议建立在对台湾情况调查研究的基上,并非不符合实际情况。但是,清政府操之过急,否决了他的建议。十二月,光绪帝再次谕示,台湾建省事宜,着杨昌浚、刘铭传详细会商,奏明办理,并且指出:"台湾虽设行省,必须与福建联成一气,如甘肃、新疆之制"①。

光绪十二年(1886年)三月,清政府再次谕示:"闽台防务关系紧要,该督等商办一切,务当和衷共济,不分畛域,力顾大局。上年谕令该督等会议台湾改设各事宜,并着一并妥速议奏,毋稍迟延"②。此后,刘铭传上奏《遵议台湾建省事宜折》,对台湾建省规划提出了较为完整的方案,经过清政府批准后,便成了台湾建省的主要依据。

光绪十三年(1887年),台湾巡抚衙门在台北设立。九月,台湾布政使上任。十月,旗后、沪尾两海关正式由台湾接管,奉调、委署、代理台湾各官吏的人事权也在此前后移交台湾巡抚办理。光绪十四年(1888年)正月,刘铭传接受了"福建台湾巡抚关防"③。钱粮兵饷也从这一年起开始由台湾藩司自行征收支给,台湾省的人权、财权陆续确立。这一切表明,从光绪十一年开始酝酿台湾建省,经过近四年时间,到光绪十四年止,台湾建省工作终于完成。

台湾建省后,巡抚称福建台湾巡抚,司道以下各官,考核大计,闽省由总督主政,台湾由巡抚主政,照旧会衔。巡抚一切赏罚权,由巡抚自主。原台湾镇总兵销去"挂印"字样,与新调澎湖镇总兵一起,统归巡抚节制。旧有一标左右两营,移归台湾。添

① 《清德宗实录》卷二二一,光绪十一年十二月丙子。

② 《清德宗实录》卷二二五,光绪十二年三月丁巳。

③ 薛绍元、王国瑞:《台湾通志稿》,《职官》。

设藩司一员，综核钱粮兵马，整顿厅县各官。设布库大使一员，兼经历事。巡抚衙门内，设经制书吏六人，其下有清书、帮书若干名，办理具体事务。旗后、沪尾两海关，改归台湾巡抚监督。

台湾建省后，郡县建置也作了相应的调整。山前方面，彰化桥孜图地方，是全台适中之地，且山环水复，中开平原，气象宏开，便作为省城所在地。彰化东北境，设首府曰台湾府，附郭首县曰台湾县。原台湾府改为台南府。在平安县、嘉义县以东，彰化县以南，自浊水溪开始到硅溪为止，添设云林县。新竹、苗栗一带扼内山之冲，东连大湖，沿山多新垦荒地，故而在新竹西南境，添设苗栗县。这样，苗栗县、彰化县、台湾县、云林县，以及埔里通判，总计四县一厅，隶属台湾府，裁撤鹿港同知。因基隆为台北第一门户，通商建埠，交涉纷繁，又开采煤矿，修建铁路，商民汇集，更需抚绥，故设立基隆厅，管辖由淡水东北拨来的四保地方，把原设通判改为抚民理事同知，以重事权①。山后方面，北以苏澳为总隘，南以埤南为要区，控扼中权，厥惟水尾，实为台东之锁钥，故添设直隶州知州一员，名为台东直隶州。埤南厅旧治，改设直隶州同知一员；水尾以北花莲港地方，改设直隶州通判一员，常川驻扎，稽查商船，弹压民番，均隶台东直隶州②。

到光绪二十一年（1895 年）前，台湾省府县设置情况是：台湾府，辖台湾县、彰化县、云林县、苗栗县，埔里社厅；台北府，辖淡水县、新竹县、宜兰县、基隆厅、南雅厅；台南府，辖安平县、凤山县、嘉义县、恒春县，澎湖厅；台东直隶州，知州属官为埤南州同知，花莲港州判。

台湾建省是在清政府直接管辖下进行的，它反映了台湾与

---

① 《刘壮肃公奏议》卷六。

② 《刘壮肃公奏议》卷六。

大陆政治上的密切关系。台湾建省后，行政建置更加完备，有效管辖的范围也更加扩大，原本有益于台湾各族人民、尤其是高山族人民的经济发展。但是，由于清政府台湾建省的目的主要是加强防务，而建省以后，清政府对台湾的态度逐渐转为冷淡，进而变成消极，更由于其腐朽本质决定，宁可动用海军巨款修颐和园，也不再给台湾以支持，终于导致台湾建省有名无实[①]。光绪二十一年，中日甲午战争之后，台湾终于被迫割让给日本。

第七节　驻藏大臣职权的削弱

道光二十年(1840年)以后，驻藏大臣继续设置，代表清朝中央政府管理西藏一切事务。道光二十四年，到任不久的驻藏大臣琦善因掌办达赖商上事务的噶勒丹锡勒图萨玛第巴克什“欺压达赖，残害生灵，勒索财物，侵占田庐，私拆房间，擅用轿伞，强据商产，隐匿逃人，奸贪狂妄”[②]，与帮办大臣钟方联合上奏《酌拟裁禁商上积弊章程》二十八条[③]，对驻藏大臣的职权、地位和地方官员应遵守的章程，重新申定并作了部分改动。此外，琦善还以前任驻藏大臣文弼于嘉庆十四年(1809年)随意增加规例，令商上出纳每隔六个月，造册报告，由驻藏大臣咨送理藩院，一方面稽核商上各公所用收支；一方面达赖、班禅“例应需用”又听其自便，是自相矛盾。他还认为，地方所交实物名目繁多，银钱品色互异，前后藏仅一名粮员，远非内地专职审核官员

---

① 参阅杨彦杰：《清政府与台湾建省》，《清代台湾史研究》，厦门大学出版社1986年版，第465至466页。

② 《清宣宗实录》卷四一〇，道光二十四年十月庚子。

③ 《清代藏事辑要》第417至429页。

能比；且驻藏大臣不懂藏语藏文，不过是照葫芦画瓢[①]，于是提出："嗣后拟即不令呈报，以归简易。"清政府根据他所奏"商上布施请仍归商上经理"，决定："商上布施出纳向由驻藏大臣稽查该办，但凭商上呈开，仍属有名无实，嗣后商上及扎什伦布一切出纳，著仍听该喇嘛自行经理，驻藏大臣毋庸经管"[②]。这样，驻藏大臣失去了对于达赖喇嘛和班禅额尔德尼两处商上收支的审核权。道光二十五年，琦善还上奏提出："西藏所属哈喇乌苏以外按年派设巡查卡伦，只属具文，徒滋扰累"。清政府根据他的上奏决定："哈喇乌苏既设营官，著即责成该营随时防范，所有按年派员巡查之处著即行停止"[③] 这样，驻藏大臣又失去了对边界的巡查权。不仅如此，琦善还认为，操练前后藏番兵时，若将噶伦"置身事外，不惟遇有征调兵将，素不相习，难期得力，即平日修治军装，亦恐难诿有词。且防备将备，仅此数人，川省距藏寫远，每值更换，动辄经年，遇有缺出，往往以千把外委越级暂护，官卑职微，不但难资统驭，且亦呼应不灵，似当量为变通，应请嗣后番弁兵丁一切操防事宜，均责成噶伦等经理，经禀驻藏大臣核办"[④]。对此，清政府又作出了相应决定。这样，驻藏大臣又失去了校阅营伍、操练番兵的权利。

近代历史上，不但驻藏大臣的职权有所削弱，已如上述，而且在建置上亦有所改变。驻藏大臣联豫在宣统二年（1910 年）提出："各省地大事殷，督抚同城，尚经裁并，况藏地规模较简，驻藏大臣两员，政见一有参差，治理即多窒碍，贤者依违瞻顾，不贤

---

① 参阅邓锐龄：《关于琦善在驻藏大臣任上改定藏事章程问题》，《民族研究》1985 年第 3 期。

② 《清宣宗实录》卷四一二，道光二十四年十二月己未。

③ 《清宣宗实录》卷四二〇，道光二十五年八月乙未。

④ 《清代藏事辑要》第 444 页。

者各逞意见，遇事掣肘，内启番人之轻藐，外贻友邦之讪笑，现在驻藏大臣尚未简放，应请即予裁撤”①。次年，清政府决定，裁驻藏帮办大臣，设左、右参赞各一人，以罗长椅为左参赞，禀承驻藏办事大臣旨意筹划全藏一切要政；以钱锡宝为右参赞（后藏参赞），禀承驻藏办事大臣旨意监督三埠商务。不久，清政府被辛亥革命推翻，清代的驻藏大臣建置亦告结束。

① 《宣统政纪》卷四七，宣统二年十二月。

第十一章　中华民国时期的治边机构

1911年辛亥革命爆发，推翻了清朝统治，创建了中华民国。中华民国的领导者们对在帝国主义侵略下充满危机的边疆民族地区表示关注。1912年1月1日，孙中山在《临时大总统就职宣言书》中声明："国家之本，在于人民，合汉满蒙回藏诸地为一国，即合汉满蒙回藏诸族为一人，是曰民族之统一。"同月28日，他致电蒙古王公，更明确地表示："俄人野心勃勃，乘机待发，蒙古情形，尤为艰险"。"祈将区区之意，通告蒙古同胞，戮力一心，共图大计"[①]。就是袁世凯上台以后，在同年3月25日发布的《劝谕蒙藏令》中也表示："现在政体改建共和，五大民族，均归平等"。"务使蒙藏人民，一切公权私权，均与内地平等，以昭大同而享幸福"[②]。8月19日，袁世凯又以临时大总统令公布《蒙古待遇条件》，宣布各蒙古王公原有的管辖治理权一律照旧，王公的世爵名号继续承袭，过去所享有的特权维持不变；中央对蒙古不以藩属待遇，而与内地一律，对蒙古行政机关，不用理藩、殖

---

① 《临时政府公报》，1912年1月29日，2月1日。

② 《中国大事记》，《东方杂志》第8卷第11号，1912年5月。

民、拓殖等字样。正是在上述情况下,中华民国时期的治边机构开始筹划设立。

1912 年春,内务部成立不久,便下设蒙藏事务处,以前清归化城副都统文哲辉任总办。由于事务纷繁,内务部拟加设次长一人,但是在参议院议决时不获批准,决定另设蒙藏事务局[①]。7 月 24 日,蒙藏事务局正式成立。该局直隶于国务总理,管理蒙藏事务,设总裁一人,综理局务,监督所属职员;副总裁一人,辅助总裁整理局务;参事二人,承总裁之命,掌拟定及审议法律命令案事务;秘书二人,承总裁之命,掌理机要事务;佥事八人,承总裁之命,分掌局务;主事十二人,承长官之命,辅助佥事分掌局务及翻译事务;执事官四人,承长官之命,掌接待及传译语言事务。蒙藏事务局可以商承国务总理,酌设顾问,作为名誉职;也可以酌用雇员,缮写文件及做其他庶务。此外,蒙藏事务局还附设蒙藏研究会,掌研究调查蒙藏一切事宜[②]。

1914 年 5 月,袁世凯废除《中华民国临时约法》,公布《中华民国约法》,蒙藏事务局改为蒙藏院。该院直隶于大总统,管理蒙藏事务。设总裁一人,总理院务,监督所属职员;副总裁一人,辅助总裁整理院务。蒙藏院内设总务厅、秘书厅、第一司、第二司。总务厅设编纂、统计、文牍、会计、出纳、庶务等六科,以参事二人、编纂四人等员组成,参事承长官之命,掌拟订关于本院主管之法律命令案事务,编纂承长官之命,掌编纂事务。秘书厅分机要、翻译、承值三科,以秘书二人等员组成,秘书承总裁之命,掌机要事务,因院务需要时,参事奉令可兼办秘书厅事务。第一司设民治、劝业、边卫三科,第二司设封叙、宗教、典礼三科。科

① 《中国大事记》,《东方杂志》第 9 卷第 1 号,1912 年 7 月。

② 《蒙藏事务局官制》,《政府公报》1912 年 7 月 25 日。

设科长一人,科员无定额。二司以司长二人、佥事十二人,主事二十四人、翻译官十人等员组成。司长承长官之命,分掌各司事务;佥事承长官之命,分理各司事务;主事承长官之命,助理各司事务;翻译承长官之命,掌理翻译事务。此外,如有必要时,蒙藏院可酌设雇员[①]。另据《蒙藏院统计表》[②],蒙藏院的附属机构有:蒙藏专门学校一所,有职员二十一人,教员二十人;招待所一处,设管理员等共七人;喇嘛印务处,设掌印扎萨克达喇嘛、掌印副扎萨克达喇嘛、兼行章京、扎萨克喇嘛等共计二十三名;修订则例处,设主任、总纂、总校等八十人;张家口、喜峰口、古北口、独石口、杀虎口台站,总计处长五名,办事员、翻译、录事各十名。

蒙藏院的职掌主要有如下诸项:

办理蒙藏地区的诉讼、赈抚、税务案件等有关安定社会、救济民生事宜。1912年,向隶内务府三旗,曾在清宫廷奏回疆乐的艾沙和卓呈请回新疆疏附县原籍,不料回到新疆后,田产荡然无存,均被大麻扎据为已有。蒙藏院为解决此事,多次行文新疆省长,直至1916年,此事终获解决,艾沙和卓得霍尔罕庄干吉塔村公房一院、公地一百秤(该地八秤合京斗一石),从此"衣食有资,无虞冻馁"[③]。1920年,蒙藏院办理各蒙旗控诉案五件,京外各处咨送办理蒙旗控诉案四件,各蒙旗赈抚案三件,税务案四件[④]。1916至1918年间,蒙藏院会同有关部门,妥善地解决了新疆杜尔伯特十旗与哈萨克族之间的人命重案,"蒙哈均行相安

---

① 《蒙藏院官制》,《蒙藏院办事规程》,《政府公报》1914年5月8日。

② 蒙藏院总务厅统计科编,1920年。

③ 蒙藏院总务厅统计科编:《蒙藏院行政概要》,1916至1918年,民治类:"妥筹回民生计"。

④ 《蒙藏院统计表》,民治类。

游牧”,避免了边疆地区的一场民族纠纷[1]。

办理有关发展经济的各项事宜,包括审查报垦荒地手续,核准垦荒办法,修正清理荒地条例等。1916年3月,哲里木盟科尔沁左翼中旗扎萨克达尔罕亲王那木济勒色楞等报请开垦荒地两段,共二千四百方,蒙藏院会同内务、财政两部审查时,即以“蒙荒须由政府出放,禁止私放”为由,未予批准[2]。1916年4月察哈尔属哈拉罕地亩的放垦,1916年1月昭乌达盟扎鲁特右翼旗八千余顷荒地开垦,以及所制定的放荒办法,1918年归化城土默特一千余顷土地的丈放,都是经过蒙藏院会同有关部门审核批准的。就是汽车公司到蒙古地区营业,也需要将汽车公司条例报蒙藏院备案。

采取各项措施,稳定边疆民族地区的社会秩序,包括管理台站、发放护照、划分疆界等事。蒙藏院成立之初。即把内蒙古五路台站管站司员衙门改名为台站管理处;1915年,又拟订了暂行整顿办法五条,对台站加以整顿;后来,又再次拟订整顿台站条例二十三条,往国务院函交财政、陆军两部查核后,修订为二十二条。蒙藏院管理内蒙古台站,对开通内蒙古各旗,以及文报往来,加强和内地的关系,均有一定作用。蒙藏院还负责发给前往西藏、库伦、呼伦贝尔、乌里雅苏台等地的护照,仅1920年,就有八百二十六人之多[3]。审理边疆民族地区交界案,也是蒙藏院的重要职掌。1916年办理阿尔泰、科布多界务,就是蒙藏院

---

① 《蒙藏院行政概要》,民治类:“杜尔伯特右翼将军呈报哈萨克前往扎哈沁追究人命一案”。

② 《蒙藏院行政概要》,劝业类:“哲里木盟科尔沁左翼中旗报垦荒地案”。

③ 《蒙藏院统计表》,边卫类:“发给护照一览表”。

会同外交部，新疆省长联合解决的[①]。

遵照大总统令，具体办理任命边疆地区的官员，以及承袭爵职，晋封爵秩，世职人员承袭、颁发承袭册轴等事。1912 年，民国政府决定：所有进封蒙古各王公，均准其照进封一位，世袭罔替。1918 年，又制定了原无爵秩新得民国特封人员承袭办法四条。按照这些规定，从 1916 到 1918 年间，蒙回王公承袭预保加衔及岁授职人员，从汗王到四等台吉塔布囊，总计一千六百二十五人；任命自盟长以至骁骑校等职，总计六十一人[②]。1920 年，任命蒙古地区盟长到参领总计十五人，承袭爵职亲王到辅国公总计八人，晋封爵秩二十六人，世职人员承袭一人，发给蒙藏回王公福晋夫人等封典册轴十六个，及岁授职人员三百十八人，获得各级勋章人数十二名，奖章人数二十二名[③]。

办理喇嘛教各种事务，包括领换喇嘛札付度牒、更换喇嘛印信、喇嘛升迁调补、喇嘛封叙、颁给喇嘛寺庙匾额、发放喇嘛钱粮、喇嘛呼毕勒罕在雍和宫金瓶掣签、严申喇嘛禁令、清查京城各寺庙官物、整理雍和宫等。1916 至 1918 年间，蒙藏院总计核发札付五十六张，度牒一千一百三十一张，核销札付三十五张，度牒三百九十四张，京外各寺庙官缺职任喇嘛升迁调补不下百余人。1920 年，蒙藏院呈请补放各寺庙喇嘛官缺总计十六人；发给喇嘛札付三十张，度牒四百十二张，缴销札付二十二张，度牒三百十六张，建盖庙宇请赏庙名七座[④]

办理年班、经班、啐经、祭恤诸事。民国成立以后，仍照清朝

① 《蒙藏院行政概要》，边卫类："咨外交部新疆省长请将科阿交界案由阿长官直接办理案"。

② 《蒙藏院行政概要》，封叙类："关于袭爵事项"，"关于任官事项"。

③ 《蒙藏院行政概要》，封叙类："关于袭爵事项"，"关于任官事项"。

④ 参阅《蒙藏院行政概要》，《蒙藏院统计表》，宗教类。

旧制，内外蒙古、回部、西藏王公、喇嘛逐年来京值班。1917 年冬，蒙藏院重新编定年班班次，内蒙六盟及近边各地分列三班，西套厄鲁特、额济纳及远边各地分列六班，外蒙古四部落，科布多、西藏等处另案办理。对年班来京的王公，蒙藏院要呈请大总统定期在公府赐宴，并颁赉品，年班王公等亦须呈递贡物。年班往返所需，由沿途地方官照章支应一切，经费列入地方预算，作正开销。编入经班胡图克图喇嘛，所有带领引见、呈递贡品，唪诵洞里经及颁给银两折赏，以及给予赉品、发放口粮盘费等事，也均照有关章程办理。京城各寺庙年例唪经等，所赉予香灯、斋饭、银两诸物，均照旧章办理。致祭祭品礼节，亦沿旧例，比照年俸数目，发给祭银，蒙藏院司员前往奠祭。1920 年，年班来京蒙古王公五十四人，经班来京胡图克图喇嘛五名，蒙藏院茶会内外蒙古台吉塔布囊六十五名，茶会喇嘛二十五人①。

除上所述，蒙藏院还对蒙古地区的各方面情况进行调查，例如对外蒙古库伦、科布多、恰克图、乌里雅苏台的调查，包括地方区域、垦地，公署职员人数、薪俸、公署经费出入，卫防人数，办理交涉案件，矿产、森林、商务等内容，资料丰富具体，对了解该地区很有益处②。

1927 年 4 月 18 日，国民政府在南京成立。10 月 10 日，正式组成五院制国民政府。在最高行政机关行政院下，设蒙藏委员会，代替从前的蒙藏院，掌理蒙古、西藏行政事项，以及蒙古、西藏各种兴革事项。蒙藏委员会设委员长副委员长各一人，委员十五至二十一人。由国民政府选择熟谙蒙藏政教情形的人担任，其中六人为常务委员。委员长综理会务，监督所属职员及各

---

① 参阅《蒙藏院统计表》，典礼类。

② 详见《蒙藏院调查外蒙统计表》。

机关;副委员长及常务委员,辅助委员长处理会务;委员每年轮流分往蒙藏各地视察。蒙藏委员会设总务处、蒙事处、藏事处。总务处掌理文书庶务等事项,下设四科:第一科掌管文书及不属于其他各科事项,第二科掌管庶务事项,第三科掌管会计事项,第四科掌管宣传、统计、调查事项。蒙事处掌理关于蒙古事务,下设三科:第一科掌管蒙古民政、财政、军事、外交及不属于其他各科事项,第二科掌管蒙古教育、卫生、宗教、司法事项,第三科掌管蒙古农矿、垦牧、工商、交通事项。藏事处掌理关于西藏事务,下设三科:第一科掌管西藏民政、财政、军事、外交及不属于其他各科事项,第二科掌管西藏教育、卫生、宗教、司法事项,第三科掌管西藏农矿、垦牧、工商交通事项。各处设处长一人。秉承委员长命令,督率所属办理各该处事务。各科设科长一人,科员五至七人,科长承该处处长指挥,办理该科事项,科员受科长指挥,分掌该科事项。蒙藏委员会还置参事二至四人,撰拟审核该会法案命令,包括委员长特交各种事件,审核关于蒙藏法律命令事项,以及不属于其他各处事件;置秘书二至四人,分掌会议记录及长官交办事项,包括委员长特交文件,拟制机要文件,编订议事日程,记录会议事件及整理议案,典守印信,审核各处拟稿,汇收及分发各处文件,以及不属于其他各处事件;设会计主任一人,统计员一人,办理岁计、会计、统计事项,受委员长指挥监督,并直接对国民政府主计处负责,会计室及统计室所需人员,或委任或雇用,额数由蒙藏委员会、主计处共同决定;必要时,蒙藏委员会还委派熟谙蒙藏情形或语言文字者为编译员或调查员,编译员编纂各种蒙藏文宣传品,编译国民党政策刊物,以及各国有关蒙藏书报;调查员受委员长委派,调查蒙藏等处一

切情形①。

蒙藏委员会有许多附属机构，主要包括：驻各地办事处，计有驻北平办事处，秉承委员会办理蒙古西藏行政及各种兴革事项；驻归化、西宁、康定、拉萨办事处，承蒙藏委员会指挥监督，办理关于宣达中央政情、查报蒙藏情形、传递公文、照料公务人员、整理台站，筹办台站员丁生计教育等事项。教育委员会，承办关于蒙藏教育事项。学术研究会，注重于边区各种专门学术、实际问题以及具体方案的研究。北平喇嘛寺庙整理委员会，承蒙藏委员会指挥监督，办理北平各喇嘛寺庙阐扬教义、整饬教规、修缮寺庙、保管庙产、筹划生计、领发钱粮各项事宜。边疆政教制度研究会，研究蒙古、西藏、新疆等边疆区域的国防、外交、政治、经济、交通、封叙、文化、社会、司法、释教、回教等问题。蒙藏政治训练班，招收高中毕业生，学习蒙藏地区有关各种知识，培养造就边务人材。蒙藏月报社，向边疆地区灌输科学知识，并将边疆情况介绍给内地。各地蒙藏学校，计有北平蒙藏学校，南京蒙藏学校，康定蒙藏学校，丽江康藏师资养成所，招收高小、初中或高中毕业生，培养、造就蒙藏地区各项急需人材。蒙古台站管理局，管理喜峰口、古北口、张家口、杀虎口各台站事务，具体内容包括传递蒙务文书，照料蒙务差徭，调查蒙地情形，规划蒙地交通，筹办台站员丁生计教育等。招待所，掌理招待蒙藏及新疆回部来京人员事宜②。

蒙藏委员会还有一些受其监督指导的机构，包括章嘉胡图克图驻京办事处，蒙古各盟旗联合驻京办事处，班禅驻京办事

① 《修正蒙藏委员会组织法》，《修正蒙藏委员会办事细则》，《蒙藏委员会法规汇编》，蒙藏委员会 1938 年 6 月编印，第 1 至 5 页。

② 以上参阅《蒙藏委员会法规汇编》。

处，西藏驻京办事处，西藏驻平办事处，西藏驻康办事处等。

蒙藏委员会作为管理蒙古、西藏地区的行政机构，在其存在期间，做过一些有益的工作。首先，促进国民政府颁布了一些有利于处理中华民族各族关系、纠正传统民族偏见的法令。1929年10月5日，国民政府在《以后对于西藏民族不得再沿用番蛮等称谓以符中华民族一律平等之旨》法令中，根据蒙藏委员格桑泽仁的提案，认为对于西藏民族的称呼，“若以民族之别，则无论康藏青海人，均可称为藏人”“若以地方名之，则可称为前藏人，西康人，青海人”；又根据蒙藏委员会提议，“对于藏人，不容稍有歧视”，决定：西藏民族，与汉满蒙回各族，同为中华民族，自不应加以歧视，以后对于西藏民族，不得再沿用番蛮等称谓，以符中华民族一律平等之旨[①]。1935年6月15日，根据蒙藏委员会呈请，国民政府行政院又发出训令，禁止以番蛮鞑子等称谓加诸蒙藏各族，以符中华民族“一律平等”之旨。这一时期，国民政府行政院秘书处还致函各省，禁止各种刊物中出现有关蒙藏等族在称谓上违禁提法。

其次，促进国民政府在当时国内外复杂形势下采取了某些安定边疆少数民族的特殊措施。这方面最典型的事例是对于成吉思汗陵的迁移。1937年7月7日芦沟桥事变后，日本帝国主义侵略势力更加猖厥，内蒙古西部面临严重威协。1939年初，伊克昭盟盟长兼成吉思汗陵寝奉祀官沙克都尔扎布赴重庆就任国民政府委员。不久，他经蒙藏委员会转呈一份报告国民政府国防最高委员会，提出：伊克昭盟位滨黄河，地接绥包，久为日寇垂涎之区，为保护祖先，杜绝敌寇觊觎，拟将在伊金霍洛之成吉思汗灵柩迁移青海柴达木地方，以策安全。后经决定，将成吉思

① 《蒙藏委员会法规汇编》，第299至300页。

汗陵安置在甘肃榆中县兴隆山太白宫，沙克都尔扎布为起灵主祭官，蒙藏委员会蒙事处处长楚明善为护送专员。移灵于是年6月10日始，7月初即抵兴隆山太白官，奉安于大殿中央。这项措施对于抵制日本帝国主义的有关图谋，团结蒙古各阶层人民一致抗日也有一定意义。

再次，通过兴办学校，培养蒙藏青年，一定程度上有利于蒙藏地区教育的发展。据1931年蒙藏委员会《蒙藏事务总报告》，蒙藏地区三十余个旗宗中，有中小学一百三十余所，学生约七千余名。历年来共译汉蒙合壁国语教科书八册，汉蒙合壁短期小学课本一册，汉回合壁短期小学课本一册，1931年历书一册，以及蒙藏教育等实施方案十数种。据1935年编印的蒙藏学校总名录可知，当时包头、西宁、康定等地蒙藏学校共有蒙藏回学生二百六十八名，北平蒙藏学校有蒙藏籍官费学生一百四十二名，自费学生八十二名。

我国是一个多民族国家，少数民族多居住在边疆地区。因此，历代中央政府都设有治边机构，管理少数民族事务，维系国家统一和边疆地区的稳定。近代我国治边机构，正是古代治边机构的继续和发展。在当时的历史条件下，这些机构对中央政府统一边疆地区、管理边疆各族起促进作用。也正因为如此，我们承认无论是古代的还是近代的边疆民族中央管理机构，在维系多民族国家统一方面做过一些有益的事情而予以肯定。但是，也不能不承认，作为国家机构的组成部分，边疆民族中央管理机构，具有强烈的阶级属性。特别是近代，从晚清政府到国民政府，腐朽卖国，丧失了国家主权和领土完整，在帝国主义列强的侵袭下，大片边疆领土沦丧。在这种情况下，边疆民族管理机构的作用已大为减弱。以民国时期的蒙藏委员会为例，在阎锡山、马福祥、石青阳、黄慕松等人为委员长主会时期，虽然多次制

定施政纲领及实行程序，但是，在当时的国内外环境下，这些纲领和计划大多成为具文。1943 年 3 月，蒋介石发表《中国之命运》，否认中国是多民族国家，认为少数民族只是汉族的大小“宗支”。在这种思想主导下，国民政府的大汉族主义不可能不对蒙藏委员会的工作有着严重影响，使其在蒙藏地区的工作中，难以真正促进经济发展和文化繁荣。以蒙古地区教育而言，据蒙藏委员会调查报告，乌盟各旗均无学校，仅有私塾，多在旗公署授以蒙文，预备将来办公者。乌盟六旗，仅乌喇特三公旗在包头设两级学校一所，三旗学生不过四五十名。锡盟各旗几乎没有教育可言，没有正式学校，不过选择学生十数人聚在一起教之诵读，没有专备校舍，也没有桌椅用具。伊盟教育，与上述乌、锡两盟相仿[①]。蒙藏委员会的工作成效，在较有成绩的蒙藏教育方面尚且如此，其他方面亦可想而知。

① 参阅黄奋生编：《蒙藏新志》，中华书局 1936 年版，第 653 至 655 页。

附录：

主要参考资料

档案：

中国第一历史档案馆藏明档中的民族关系部分，清档中的理藩院档，朱批奏折民族事务类，军机处录副奏折民族事务类，内政职官类，蒙文老档等。辽宁档案馆藏明代辽东都司及其所属各卫所档案，清代旗务档，主要是东北地区宁古塔、三姓、阿尔楚哈等副都统、总管和协领各衙门档案。

考古资料：

文物编辑委员会编：《文物考古工作三十年》，文物出版社 1987 年版。
《睡虎地秦墓竹简》：文物出版社 1987 年版。
黄文弼著：《罗布淖尔考古记》，《中国西北科学考察团丛刊之一》。
林梅村著：《楼兰尼雅出土文书》，文物出版社 1985 年版。

史书记载：

司马迁撰：《史记》，中华书局点校本。以下所引二十四史同，不另注。
班固等撰：《汉书》。
范晔等撰：《后汉书》。
《竹书纪年》，上海中华书局四部备要本。

《毛诗正义》,十三经注疏本。以下所引相同者,不另注。
《尚书正义》。
《礼记正义》。
《尔雅注疏》。
《周礼注疏》。
《春秋左传正义》。
《国语》,上海古籍出版社 1987 年版。
陈寿撰:《三国志》。
房玄龄等撰:《晋书》。
魏收撰:《魏书》。
沈约撰:《宋书》。
姚思廉撰:《陈书》。
姚思廉撰:《梁书》。
萧子显撰:《南齐书》。
李延寿撰:《北史》。
李延寿撰:《南史》。
魏征等撰:《隋书》。
欧阳修、宋祁等撰:《新唐书》。
刘煦等撰:《旧唐书》。
司马光撰:《资治通鉴》,中华书局 1956 年版。
杜佑撰:《通典》,商务印书馆 1937 年影印本。
马端临撰:《文献通考》,商务印书馆 1937 年影印本。
唐玄宗御撰、李林甫奉敕注:《唐六典》,广雅书局刻本。
王溥撰:《唐会要》,中华书局 1955 年排印本。
李昉等撰:《太平御览》,中华书局 1960 年影印本。
王钦若、杨亿等奉敕撰:《册府元龟》,中华书局影印本。
常璩撰:《华阳国志》,商务印书馆排印本。

释慧皎撰:《高僧传》。
杨衒之撰:《洛阳伽蓝记》,古籍出版社印本。
洪饴孙著:《三国职官表》,广雅书局刊本。
薛居正等撰:《旧五代史》。
欧阳修撰:《新五代史》。
脱脱等撰:《宋史》。
脱脱等撰:《辽史》。
脱脱等撰:《金史》。
宋濂撰:《元史》。
叶隆礼撰:《契丹国志》,扫叶山房刻本。
宇文懋昭撰:《大金国志》,商务印书馆排印本。
陆游撰:《南唐书》,嘉业堂刊本。
屠寄编著:《蒙兀儿史记》,结一宧自刊本。
佚名著:《元圣武亲征录》,王国维笺证本。
柯劭忞著:《新元史》,庚午重订本。
张鉴撰:《西夏纪事本末》,江苏书局刻本。
吴广成撰:《西夏书事》,小岘山房刻本。
周春撰:《西夏书》,抄本。
戴西章:《西夏纪》。
李焘撰:《续资治通鉴长编》,浙江书局本。
李心传撰:《建炎以来系年要录》,广雅书局刻本。
徐松辑:《宋会要辑稿》,中华书局 1975 年印本。
王溥撰:《五代会要》,中华书局排印本。
张玮等撰:《大金集礼》,广雅书局刻本。
佚名编:《元典章》,古籍出版社 1957 年印本。
赵世延、虞集等编:《经世大典》,见中华书局影印《永乐大典》。
范仲淹著:《范文正公集》,四部丛刊本。

耶律楚材著:《湛然居士文集》,四部丛刊本。
朱德闰著:《存复斋文集》,四部丛刊续编本。
程钜夫著:《雪楼集》,陶氏涉园刻本。
孛兰肸等撰:《大元一统志》,中华书局 1966 年版。
范成大著:《桂海虞衡志》。
周去非著:《岭外代答》。
洪皓撰:《松漠纪闻》,同治洪氏刻本。
李志常著:《长春真人西游记》,王国维校注本。
刘郁撰:《西使记》,王国维校注本。
汪大渊著:《岛夷志略》,中华书局 1981 年校译本。
徐梦莘撰:《三朝北盟会编》,清许涵度校刻本。
邵远平撰:《元史类编》,扫叶山房本。
《明实录》,台北影印本。
《清实录》,中华书局影印本。
谷应泰撰:《明史纪事本末》,中华书局 1977 年版。
蒋良骐撰:《东华录》,中华书局 1980 年版。
王先谦撰:《东华录》,台北影印本。
朱寿朋撰:《东华录》,中华书局 1958 年版。
张廷玉等撰:《明史》。
赵尔巽等撰:《清史稿》,中华书局 1977 年版。
魏源撰:《圣武记》,中华书局 1984 年版。
温达等撰:《平定朔漠方略》,殿刻本。
祁韵士撰:《皇朝藩部要略》,筠渌山房刊本。
傅恒等编:《平定准噶尔方略》,抄本。
张穆撰:《蒙古游牧记》,同治六年刊本。
理藩院编:《外藩蒙古回部王公表传》,殿刻本。
何秋涛著:《朔方备乘》,直隶官书局刊本。

王钟翰点校:《清史列传》,中华书局 1987 年版。
申时行等修:《明会典》,万有文库本。
《大清会典》,康熙、雍正、乾隆、嘉庆、光绪五朝刊行本。
《大清会典事例》,嘉庆、光绪两朝刊行本。
王圻撰:《续文献通考》。
刘镛等纂:《清朝通典》、《清朝通志》、《清朝文献通考》,万有文库本。
理藩院编:《蒙古律例》,乾隆三十一年殿刻本,嘉庆年间刊本。
叶尔衡编:《西宁青海番夷成例》,大河日报社铅印本。
理藩院编:《理藩院则例》,乾隆朝内府抄本,道光六年刊本,光绪十七年刊本。
毕恭等纂:《辽东志》,辽海丛书本。
顾炎武著:《天下郡国利病书》,敷文阁刊本。
顾祖禹著:《读史方舆纪要》,抄本。
陈循等修:《寰宇通志》,玄览堂丛书本。
李贤等修:《大明一统志》,万嵩堂刻清印本。
钱元昌等纂:《广西通志》,刻本。
王树枏等纂:《新疆图志》,宣统三年活字本。
富俊撰:《科布多政务总册》,禹贡学会印本。
佚名著:《乌里雅苏台志略》,抄本。
高赓恩纂:《绥远旗志》,光绪三十四年印本。
贻谷修、高赓恩纂:《土默特旗志》,光绪年间印本。
黄可润编:《口北三厅志》,木刻本。
和珅等纂:《热河志》,辽海丛书本。
成格、海忠纂:《承德府志》,道光九年刻本。
李桂林纂:《吉林通志》,光绪十七年刻本。
徐世昌撰:《东三省政略》,宣统三年铅印本。

阿桂等修:《盛京通志》,民国六年铅印本。
张伯英等纂:《黑龙江志稿》,北平1933年版本。
周钟瑄修:《诸罗县志》,台湾文献丛刊本。
唐景崧修:《台湾省府志》,光绪年间刻本。
周元文等纂:《台湾府志》,杨州书店印本。
昭梿著:《啸亭杂录》,中华书局1980年版。
赵翼著:《檐曝杂记》,中华书局1980年版。
许进撰:《平番始末》,纪录汇编本。
叶向高撰:《四夷考》,宝颜堂秘笈续集本。
瞿九思著:《万历武功录》,中华书局影印本。
方孔照撰:《全边略记》,民国十九年北平图书馆铅印本。
严从简撰:《殊域周咨录》,故宫博物院铅印本。
汪森编:《粤西文载》,梅雪堂刊本。
郑晓著:《皇明北虏考》,万历二十七年重刻《吾学编》本。
程开祜辑:《筹辽硕画》,万历年间刻本。
松筠撰:《新疆识略》,道光元年刻本。
祁韵士撰:《西陲总统事略》,嘉庆十六年刻本。
奕湘修:《定边纪略》,中国边疆史地资料丛刊本。
萨英额撰:《吉林外纪》,渐西村舍刻本。
杨宾纂:《柳边纪略》,昭代丛书刻本。
吴振臣撰:《宁古塔纪略》,渐西村舍刻本。
西清纂:《黑龙江外纪》,广雅书局丛书本。
施琅撰:《靖海纪事》。
黄叔璥撰:《台海使槎录》,舟车所至本。
曹树翘撰:《滇南杂志》,小方壶斋舆地丛抄本。
张泓撰:《滇南新语》,小方壶斋舆地丛抄本。
严如熤撰:《苗防备览》,道光二十二年重刊本。

贾桢等纂:《筹办夷务始末》,中华书局版。
故宫博物院明清档案部编:《清末等备立宪档案史料》,中华书局1979年版。
端方等辑:《大清光绪新法令》,商务印书馆排印本。
商务印书馆编译所编:《大清宣统新法令》,商务印书馆排印本。
理藩部编:《理藩部第一次统计表》,抄本。
左宗棠著:《左文襄公全集》,岳麓书社1989年版。
刘锦棠撰:《刘襄勤公奏稿》,光绪二十四年刻本。
那彦成撰:《那文毅公奏议》,咸丰三年重刻本。
瑞洵撰:《散木居奏稿》,餐菊轩铅印本。
龚自珍著:《龚自珍全集》,中华书局1959年版。
沈葆桢撰:《沈文肃公政书》,扫叶山房本。
刘铭传撰:《刘壮肃公奏议》,铅印本。
唐景崧修:《台湾通志稿》,稿本。
金毓黻编:《宣统政纪》,辽海书社本。



责任编辑\丁辛 鲁虹\封面设计\李建雄\版式设计\

